

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

RELATIVE AUX

HABITATIONS A BON MARCHÉ

SON APPLICATION

DANS UNE GRANDE VILLE INDUSTRIELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

CHARLES DROULERS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

RELATIVE AUX

HABITATIONS A BON MARCHÉ

SON APPLICATION

DANS UNE GRANDE VILLE INDUSTRIELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 21 mars 1898, à 8 heures 1/2

PAR

CHARLES DROULERS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. GLASSON.

*Suffragants : { MM. JAY, professeur.
DESCHAMPS, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898



A MON PÈRE

A MA MÈRE

A MA VILLE NATALE

A MES AMIS

BIBLIOGRAPHIE

- Albert.** — La liberté de tester. Paris, 1893.
- Bertillon.** — La statistique humaine de la France. Paris, 1889.
— Statistique comparée. Paris, 1894.
- De Billy.** — Les habitations économiques. Rapport présenté à la Société d'études économiques de la Loire le 28 février 1894. St-Etienne, 1894.
- Bousies (Comte de).** — Les lois successorales dans la société contemporaine. Paris, 1890.
- Brame.** — L'héritage dévoré par le fisc et la procédure. Paris, 1867.
- Butenval (Comte de).** — Les lois de succession appréciées dans leurs effets économiques par les Chambres de commerce de France. Paris.
- Cacheux.** — L'économiste pratique, habitations ouvrières et maisons d'employés, 1884.
— Etat des habitations ouvrières à la fin du XIX^e siècle. Paris, 1891.
— La philanthropie pratique. Laval, 1882.
- Cauwès.** — Traité d'économie politique, t. 3, n. 872 et s.
- Challamel.** — Commentaire de la loi du 30 novembre 1894. *Réforme sociale* du 1^{er} juin 1895.
— Du nouveau régime successoral. *Réforme sociale* du 16 février 1896.
— Du nouveau régime successoral. Rapport au Congrès national des habitations à bon marché, tenu à Bordeaux les 20, 21 et 22 octobre 1895. Paris, 1896.
— Etude sur les habitations à bon marché en Belgique et en France. *Bulletin de législation étrangère*, 1895, t. XXIV.
— Rapport présenté au nom du Comité des habitations à bon marché sur l'état présent de l'enquête sur l'habitation ouvrière, et sur les propositions tendant à la création des comités locaux. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*. Paris, 1895.
— Rapport au nom du Comité permanent sur les dispositions réglant la procédure à suivre pour l'application de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*. Paris, 1895.

- Cheysson.** — Le mouvement de la population en France et à l'étranger. *Réforme sociale* du 1^{er} juillet 1883.
- La question des habitations ouvrières en France et à l'étranger. Paris, 1886.
- Clark.** — Les habitations des classes ouvrières en France. Paris, 1854.
- Claudio Janet.** — Le mouvement pour la réforme des lois de succession en Allemagne. *Réforme sociale*, 4^{er} janvier 1883.
- Diancourt.** — Rapport à la Chambre des députés sur la proposition relative aux habitations à bon marché. Paris, 1893.
- Dolfus (Jean).** — Note sur les cités ouvrières de Mulhouse, 1857.
- Dubois.** — Le projet de loi allemand en faveur des petits biens ruraux. *Réforme sociale* du 4^{er} mars 1894.
- Engels.** — Zur Wohnungsfrage (articles parus dans le *Volkstaat*, 1874-1875).
- Fortier.** — Commentaire des lois du 30 novembre 1894. *Bulletin commentaire des lois nouvelles et décrets*, 1896.
- Fuisseaux (de).** — Des habitations ouvrières. Bruxelles, 1864.
- Hubert-Valleroux.** — Une réforme heureuse au Code civil à propos des successions. *Economiste français* du 15 février 1896.
- Jacobs (Emile).** — Un mot concernant le projet Van der Bruggen Bruxelles, 1892.
- Jobbé-Duval.** — La loi du 21 février 1881 sur le *Hoferecht* dans le cercle formé par le duché de Luxembourg. *Annuaire de législation étrangère*. Paris, 1882.
- Lavallée.** — Rapport sur diverses communications relatives aux habitations ouvrières au nom du Comité du commerce.
- Le Play (Frédéric).** — L'organisation de la famille, 3^e éd. Paris. — L'organisation du travail. Paris, 1877. *Lois nouvelles*, 1896, 4^{re} partie, p. 377 et ss.
- Madre.** — Des ouvriers et des moyens d'améliorer leur condition dans les villes. Paris, 1863.
- Mellet.** — Des modifications apportées au Code civil en matière de partage successoral par la loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché. Angers, 1897.
- Muller et du Mesnil.** — Des habitations à bon marché au point de vue de la construction et de la salubrité. Paris, 1889.
- Muller et Cacheux.** — Les habitations ouvrières en tous pays. Paris, 1889.
- Millington.** — The housing of the poor, 1891.
- Macoun.** — The building societies. Londres, 1894.

- Moreau d'Andoy.** — Testament selon la pratique des familles stables et prospères, 2^e éd. Namur, 1873.
- Penot.** — Les cités ouvrières du Haut-Rhin. *Bulletin de la Société industrielle de Mulhouse.*
- Picot (G.).** — Des habitations à bon marché au point de vue moral. *Congrès international des habitations à bon marché à Paris*, 1889.
- Raffalovich.** — Le logement du pauvre et de l'ouvrier.
- Rémaury.** — *Etudes économiques.* Les habitations ouvrières et les petits logements à bon marché. Paris, 1887.
- Renouard.** — Les habitations ouvrières de Lille. Paris, 1877.
- Roberts.** — Habitation des classes ouvrières, 1890.
- Rostand.** — L'action sociale par l'initiative privée. Paris, 1892.
- Rouillet.** — Des habitations à bon marché au point de vue de la législation. *Congrès international des habitations à bon marché.* Paris, 1889.
- Royer du Bour.** — Législation belge relative aux habitations à bon marché et à l'institution des Comités de patronage. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché.* Paris, 1892.
- Santangelo Spoto.** — L'institution des biens de famille devant le parlement italien. Enquête sur l'état des familles sous les auspices de la Société d'Economie sociale. Paris, 1896.
- Siegfried.** — Les habitations à bon marché. Conférence faite à Paris, le 9 décembre 1891.
- Simon (Jules).** — L'ouvrière.
- Sœnens et Stinghamer.** — De la conservation des petits patri-moines. *Congrès national des habitations ouvrières et des institutions de prévoyance.* Anvers, 1894.
- Sœnens.** — Habitations ouvrières en Belgique, 1890.
- Viron.** — Les institutions ouvrières de Mulhouse et des environs.
- Van der Bruggen.** — Proposition de loi concernant les petits héritages.
- Vathaire (de).** — La loi du 30 novembre 1894 (chez Rousseau, 1897).
-

LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

RELATIVE AUX

HABITATIONS A BON MARCHÉ

INTRODUCTION

La question des logements ouvriers est une des faces de ce qu'on est convenu d'appeler la question sociale. Par la gravité du mal qu'elle a pour but de faire disparaître, et par la complexité des problèmes qu'elle soulève, elle est peut-être une des plus importantes du temps présent.

Elle est actuellement à l'étude dans la plupart des pays européens où elle s'est imposée presque simultanément à l'attention des pouvoirs publics. Et des lois toutes récentes, promulguées à quelques années d'intervalle, en ont attesté l'existence plutôt qu'elles ne l'ont résolue.

C'est que, partout, le développement de la grande industrie et la même civilisation ont apporté les germes des mêmes maux qui sont arrivés ensemble à leur hieduse maturité.

Autrefois, l'ouvrier travaillait le plus souvent chez lui, dans la maisonnette où il avait son métier, son établi. Il ne formait pas une caste à part, ne quittait pas sa

famille, vivait à côté du bourgeois dans des relations de voisinage et de mutuels services.

Tout cela a changé. Certes, le physicien qui, dans la solitude de son laboratoire, comprit le premier les propriétés de la vapeur et construisit la première machine, aurait été pris d'un vertige s'il avait pu entrevoir les suites prochaines de sa découverte, et peut-être eût-il brisé et rejeté pour jamais dans le néant le rudimentaire appareil où tenait l'effort persévérant et orgueilleux de sa pensée.

Hélas ! il croyait apporter à l'humanité un présent inestimable. Et celle-ci, pendant quelque temps, put partager son illusion. Mais la société, bouleversée profondément, ne tarda pas à s'apercevoir qu'elle était atteinte dans ses parties vitales (1), et que, les quelques avantages retirés des inventions nouvelles, elle les payait au prix de milliers d'existences.

De toutes parts, le travail collectif s'était substitué au travail individuel. Les anciens métiers devenus soudain inutiles et improductifs étaient abandonnés. Dans les centres, d'immenses usines s'élevaient ; et la nuée d'artisans que le travail à la main ne nourrissait plus tendaient leurs bras inemployés vers les mystérieuses machines. Ainsi une multitude de travailleurs qu'on

(1) On n'a pas oublié le retentissement d'un certain article sur la *faillite de la science* paru, il y a trois ans, dans la *Revue des Deux-Mondes*, et où un des maîtres de la pensée moderne osait exprimer, pour la première fois, l'opinion formée dans beaucoup d'esprits.

n'était nullement préparé à recevoir fit irruption dans les villes et s'entassa dans les logis qui avoisinaient les grandes industries.

Les fabricants, tout entiers à leurs affaires dont l'accroissement réclamait toute leur attention, ne s'occupaient guère des ouvriers. Ceux-ci étaient la proie des spéculateurs qui, tirant parti des moindres recoins de terrain, réalisaient des bénéfices énormes en louant aux travailleurs de l'usine d'affreux taudis où ils étaient parqués, eux et leurs familles, dans des conditions d'hygiène déplorables. Il fallut créer des mots nouveaux pour désigner ces repaires : on apprit que les ouvriers logeaient non seulement dans des caves et dans des greniers, mais dans des *forts*, des *cités*, des *cours* et des *courettes*.

Cette situation finit par émouvoir un certain nombre d'esprits généreux qui, se faisant les échos des plaintes de l'ouvrier, dénoncèrent la triste condition dans laquelle croupissaient les instruments de la richesse publique. L'opinion se réveilla. Et alors commença contre les logements insalubres cette longue campagne engagée et entretenue en France par les enquêtes consciencieuses de Villermé, le discours désormais célèbre d'Adolphe Blanqui, les peintures émues de Jules Simon, les rapports si complets et si intéressants de Louis Reybaud.

La réglementation législative instamment réclamée par ces hommes de bien devait être l'œuvre de la seconde

république. Des ordonnances de police (en 1848) avaient suffi à réglementer la salubrité *extérieure* des habitations (écoulement des eaux, enlèvement des immondices, etc.). Mais une loi était indispensable dans une question qui concernait le domicile privé du citoyen et touchait au principe même de la propriété.

Parmi les nombreux projets d'initiative parlementaire éclos à cette époque en faveur de l'assainissement des logements ouvriers, citons celui de M. Emery, et celui de M. de Melun qui, fortement retouché par la commission dont M. de Riancey fut rapporteur, devint la loi du 13 avril 1850.

Nous ne nous attarderons pas à examiner dans le détail un monument législatif qui est aujourd'hui tombé malheureusement à l'état de lettre morte.

Nous devons cependant en dire quelques mots.

La loi de 1850 accorde aux Conseils municipaux la faculté de nommer une commission chargée de rechercher les logements insalubres et d'indiquer les mesures d'assainissement indispensables. Elle doit désigner aussi les logements qui ne seraient pas susceptibles d'assainissement (art. 3).

Les rapports de la Commission sont déposés à la mairie, et les parties intéressées peuvent en prendre communication pendant le délai d'un mois (art. 4).

A l'expiration de ce délai, le Conseil municipal est appelé à prendre une décision. Il peut : 1° ordonner certains travaux d'assainissement (art. 7) ; 2° interdire

provisoirement la location à titre d'habitation (art. 10) ; 3° exproprier aux termes de la loi du 3 mai 1844 lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble (art. 13).

L'interdiction absolue d'habitation, dans le cas de l'article 10, ne pourra être prononcée que par le Conseil de préfecture, et sauf recours devant le Conseil d'Etat (art. 10).

Contre les décisions du Conseil municipal, un recours est ouvert aux intéressés devant le Conseil de Préfecture dans le délai d'un mois. Ce recours est suspensif (art. 6.).

Tels sont les pouvoirs des autorités municipales, et les garanties accordées aux particuliers contre leurs décisions. Voyons maintenant la sanction.

En cas d'inexécution des travaux prescrits par l'arrêté, l'amende est d'abord de 16 à 100 francs ; puis, si on n'obéit pas dans l'année, de la valeur des travaux ; puis du double. Dans le cas du propriétaire contrevenant à l'interdiction de location, la pénalité est d'abord l'amende ; et en cas de récidive dans l'année, l'amende est du double de la valeur locative. C'est le tribunal correctionnel qui prononce ces diverses pénalités.

Voilà l'autorité publique armée d'un système complet de répression à l'égard des logements insalubres. Comment se fait-il donc que nous voyons encore tant d'habitations malsaines subsister dans nos grandes villes ?

Les statistiques nous apprennent qu'il y avait en 1858, 520 commissions réparties entre 43 départements. En 1878, leur nombre était tombé à 10 ; et en 1882, on ne comptait pas plus de 5 villes où fonctionnaient régulièrement les commissions de logements insalubres (1).

A quoi attribuer cet échec presque complet de la loi de 1850 ? C'est qu'elle n'était pas impérative. On a eu trop de confiance en l'initiative communale. Les ministres ont eu beau multiplier les circulaires. Vainement les préfets, les conseils généraux et les conseils d'hygiène ont été engagés à stimuler le zèle des administrations municipales. Dans presque toutes les communes, l'inertie, l'ignorance, la crainte de froisser des intérêts, ont entravé l'application de la loi *facultative* de 1850.

On a reproché aussi à la loi de 1850 de n'avoir pas précisé suffisamment les causes d'insalubrité, d'avoir trop épargné le logis occupé par le propriétaire, et d'avoir permis de trop longues résistances.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, près d'un demi-siècle après la loi sur les logements insalubres, on peut constater un fait : c'est que l'ouvrier est le plus souvent logé à l'étroit, dans des conditions hygiéniques et morales très mauvaises. Si, du moins, le loyer qu'il paie était en proportion du dérisoire abri dont il se contente ! Mais,

(1) Cf. Raffalovich, *Le logement de l'ouvrier*, p. 226. Ces cinq villes sont Paris, Lille, le Havre, Roubaix et Nancy.

trop souvent, le propriétaire de ces masures fixe des loyers exorbitants et les touche lui-même avec une impitoyable rigueur. L'ouvrier n'a pas de pire ennemi que le petit commerçant devenu propriétaire. Boulangers, cabaretiers, épiciers, qui ont réalisé des bénéfices en écumant en quelque sorte le salaire des ouvriers, font souvent construire des habitations qu'ils louent sous condition pour les habitants de se fournir chez eux. Ainsi, ils seront assurés de trouver l'écoulement des denrées les plus dépréciées, et, d'autre part, par la menace de fermer tout crédit au ménage dans le magasin, ils le retiendront dans d'infests logis, construits en lésinant sur les parties les plus essentielles d'une habitation.

L'esprit de lucre s'est montré d'une ingéniosité infinie dans cette matière. Veut-on savoir comment se sont formées la plupart des *courettes* qui sont la honte et la plaie des grandes villes industrielles du Nord ? On a un jour remarqué que certains propriétaires, par un esprit d'indépendance mal placée ou pour éviter tout paiement de mitoyenneté, avaient laissé un étroit espace entre leur immeuble et celui du voisin. A l'extrémité de ce long corridor une sorte d'arrière-cour restait libre. On s'est dit que cet espace pourrait être facilement occupé par quelques habitations à bon marché, qu'il y avait là, en un mot, une source de revenus à laquelle on n'avait pas songé. La cour ouvrière était créée ! Matrice du crime ; foyer d'épidémies ; refuge de

la misère qui se cache, tant elle se sent horrible, loin du clair soleil et de la rue où passe le flot joyeux des vivants ; pays où la Pauvreté se sent chez elle, et voisine avec la Pauvreté, et, à force de ne voir que ses pareilles, laisse tomber les derniers voiles que la décence et le respect des autres retenaient à ses épaules ; caverne où la vie a poussé toutes ses épaves ; officine où fermentent les germes des révolutions sociales ; carrefour où la faim, le froid, la maladie, l'inceste, sont campés à perpétuelle demeure, où les compagnies franches de la mortalité se fortifient ; ergastule où jamais les yeux ne s'ouvrent sur quelque chose de doux, de riant et de beau ; repaire où la charité ne s'aventure qu'en tremblant parce qu'elle se sent impuissante et craint de semer l'injustice ; danger permanent enfin pour les cités imprévoyantes qui l'ont laissée s'établir et qui en tolèrent l'existence, la cour ouvrière est un démenti à toutes les idées de civilisation et de progrès dont notre siècle se réclame (1).

L'idée de parquer les ouvriers dans des quartiers à part, énergiquement repoussée par le clair bon sens de

(1) L'auteur de cette étude a passé une année à Lille à la caserne St-Maurice près de laquelle débouche la célèbre cour des Elites déjà citée dans l'histoire de Lille en 1695. Cette cour comprend un long corridor se déroulant à travers un pâté de hautes maisons, et sur lequel viennent s'amorcer cinq autres courettes en cul-de-sac dites des *Casernes*, du *Bleu-Soulier*, du *Bleu-Galant*, du *Citre*, et de *Saint-Paul*. 300 personnes sont logées dans ce labyrinthe. Au n° 9 ter dans huit chambres habitent 49 personnes.

Napoléon I^{er} (1), fut au contraire accueillie avec faveur par l'esprit brumeux de théoricien qu'était Napoléon III. Toujours pensant à des séditions possibles, il y voyait un moyen d'étouffer les émeutes dans leur source, et de tenir au besoin toute une population ouvrière en respect au moyen de quelques pièces d'artillerie. Ainsi naquit le *fort*, large rue dans un quartier isolé, bordée de maisons à l'aspect misérable. Cette rue n'est généralement pas pavée et les eaux de pluie qui s'y amassent convertissent la chaussée en une série de petits bourbiers où les enfants des pauvres viennent s'ébattre une grande partie de la journée dans une malpropreté écœurante.

Pénétrons dans quelques-unes de ces demeures. Nous nous trouverons, après avoir descendu une marche, dans une pièce sans plancher, au plafond bas, aux murs suintant d'humidité dont le papier est déchiré et pend en lambeaux par places. Une odeur fade de lessive et d'eaux ménagères règne, et empeste l'atmosphère. Le mobilier est des plus sommaires : une chaise boiteuse, une autre chaise haute dans laquelle un bébé emprisonné s'agite, une table, un poêle, enfin un ou deux lits. Vous appelez. Personne.

Le père et la mère travaillent à l'usine. Seuls deux

(1) « Je me garderai bien, dit-il à ceux qui lui soumettaient ce projet, d'accorder une pareille autorisation ; ce serait établir des démarcations blessantes pour les uns, dangereuses pour les autres, nuisibles pour tous. Dans une cité ouvrière, si l'ouvrier tombe malade ou manque de travail qui donc l'aidera ? »

ou trois enfants malingres, les pieds nus, à peine vêtus apparaissent. Presque toujours, la maison ne se compose que de deux pièces qui se commandent. Pas de couloir. C'est dans cet étroit espace que doit vivre la famille ouvrière où, dans le Nord, d'après des statistiques récentes (1), le nombre des enfants est en moyenne de cinq. Le cube d'air respirable est notoirement insuffisant, et un lit (ou deux au plus) reçoit le soir garçons et filles.

Dans les maisons qui comportent plusieurs étages et divers logements, la promiscuité est encore aggravée ; et lorsque l'ouvrier rentre le soir du cabaret où l'a chassé l'horreur de son logis, l'escalier sombre retentit de trébuchements, de cris, de jurements, parfois même de batailles inénarrables.

Les logements que nous venons de décrire sont à peu près la règle générale et le type courant des habitations ouvrières. Mais que dire des taudis que l'on rencontre encore trop souvent dans nos grandes villes. Croirait-on qu'il y a en France 219.270 maisons sans aucune fenêtre (2), et où le jour et l'air ne peuvent entrer que si on laisse la porte ouverte.

« En présence de cette situation, dit M. Maze, dans son rapport à la Chambre des députés sur une proposition de loi de M. Nadaud, on ne saurait contester la nécessité de revoir et de compléter la législation anté-

(1) Statistiques publiées par l'Office Central de Lille en 1897.

(2) Voy. Raffalovich, *loc. cit.*, p. 227.

rieure. Des vœux formels ont été émis en ce sens au congrès d'hygiène en 1878, à l'Académie des sciences morales et politiques, à l'Académie de médecine ; plusieurs fois la Commission des logements insalubres de Paris a signalé les imperfections de la loi de 1850 ; ses travaux ont abouti à un projet qui a été soumis au préfet de la Seine. » Le projet de loi de M. Nadaud avait été déposé en 1881 ; renouvelé devant la Chambre élue en 1885 il n'a pas encore été discuté.

Et la situation des logements insalubres ne s'est pas sensiblement modifiée. Ils subsistent toujours, engendrant et répandant autour d'eux les plus tristes fléaux : mortalité infantile (1), épidémies, promiscuité, immoralité, alcoolisme, abandon de la vie de famille ; préparant enfin et justifiant presque le succès de la propagande révolutionnaire.

La loi sur les habitations à bon marché qui fait l'objet de notre étude, est intervenue en cette année 1894 si troublée pour notre pays par la série d'attentats anarchistes dont nul n'a perdu la mémoire. L'inquiétude vis-à-vis des redoutables problèmes sociaux était profonde et universelle. D'autre part, les découvertes de la bactériologie (2) avaient mis le public en défiance

(1) A Lille dans la rue des Etaques (quartier pauvre) sur 3 enfants un seul arrive à l'âge de 5 ans. Dans la même ville une enquête du bureau de bienfaisance, en 1880, a relevé 89 décès sur 100 naissances d'enfants assistés.

(2) Voyez le travail de M. de Coninck cité dans le rapport de M. Siegfried à la Chambre des Députés.

contre ces foyers de microbes qu'entretenait le mauvais état des habitations ouvrières.

La loi du 30 novembre 1894 témoigne d'une triple préoccupation : fournir à l'ouvrier un logement salubre, — à bon marché, — favoriser son accession à la propriété.

Le mot logements *salubres* ne figure pas dans le titre de la loi. Il est bien certain, cependant, que le législateur a entendu n'appliquer les dispositions exceptionnelles dont nous allons parler, qu'aux habitations répondant parfaitement aux desiderata de l'hygiène moderne. L'article 1^{er} dit, en effet : « Ces comités ont pour mission d'encourager la construction de maisons *salubres* et à bon marché,.. » et l'article 2 : « Ils peuvent... employer les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'*amélioration* des maisons à bon marché ».

La loi porte simplement comme titre « loi relative aux habitations à bon marché ». C'est peut-être que la spéculation qui s'était établie et qui malheureusement règne encore sur le logement du pauvre (1), présente

(1) M. Raffalovich nous signale, dans son beau livre déjà plusieurs fois cité, l'usage du bail emphytéotique fréquemment employé dans certains terrains vagues du vieux Paris par des spéculateurs de bas étage. Ils y élèvent des cabanes en planches ou en plâtras qu'ils louent eux-mêmes à des prix exorbitants et dont ils retirent un bénéfice annuel de 20 à 25 0/0 (Raffalovich, *op. cit.*, p. 269).

« A Lille dans une courette nous avons relevé un immeuble d'une valeur d'à peu près 5.000 francs dont les 7 chambres louées en détail rapportent 744 francs à leur propriétaire, soit plus de 14 0/0 » (*Réforme sociale*, 1887, p. 461).

un caractère encore plus odieux que son insalubrité qui trop souvent est imputable pour partie à la négligence de l'occupant. La loi a voulu, en suscitant la création de maisons modèles louées à des prix raisonnables, supplanter les spéculateurs, et surtout provoquer, dans les centres populeux, une baisse générale du taux des loyers au profit de la classe ouvrière.

Le législateur aurait pu, comme dans la plupart des pays étrangers, borner là ses dispositions. Mais il a eu une vue plus haute et plus largement humaine : il a voulu rendre l'ouvrier propriétaire. But très noble en même temps que très politique, conception très sage fondée sur une observation de tous les temps : on a remarqué, en effet, qu'un logement confortable possédé en propriété contribue puissamment à développer chez l'occupant les habitudes d'ordre, de propreté, d'économie, de moralité. C'est seulement quand l'homme est propriétaire de son foyer qu'il goûte pleinement les joies saines et consolantes de la famille. Attaché au sol natal par des liens étroits, il devient un citoyen intéressé au maintien de l'ordre social et à la prospérité de la patrie... Surtout s'il a la perspective de pouvoir transmettre à ses enfants le petit coin de terre acquis au prix d'épargnes si méritantes. Aussi, la loi a-t-elle pris soin d'assurer la permanence de l'habitation ouvrière après le décès du chef de famille ; dans ce but, elle n'a pas hésité à porter une main hardie sur le vieil édifice de notre Code civil, et à édicter des mesures

tout à fait exceptionnelles qui la recommandent à l'attention des jurisconsultes.

Elaborée dans le sein de la « Société française des habitations à bon marché » qui elle-même est née du Congrès des habitations à bon marché de 1889, la loi du 30 novembre 1894 doit ses origines à une proposition de loi de MM. Siegfried, Aynard et plusieurs de leurs collègues déposée à la Chambre le 5 mars 1892. Cette proposition fut, le 7 avril de la même année, l'objet d'un rapport de M. Vian, député, qui concluait à la prise en considération (1). Le 29 octobre, M. Siegfried faisait un rapport plus complet dans lequel il portait à la connaissance de la Chambre le résultat de l'examen du projet par la commission supérieure du travail, et les diverses modifications qui en avaient été la conséquence (2).

La proposition fut adoptée dans son entier, sans aucune observation, en première délibération, à la séance du 18 mars 1893 (3). Elle y revint en seconde délibération le 25 mars et, après quelques modifications peu importantes, fut adoptée définitivement le même jour (4). On s'étonnera peut-être de cette absence presque complète de discussion alors qu'il s'agissait d'une loi qui touchait à des questions si complexes et si im-

(1) *Journ. off.*, 30 août 1892, *Doc. Parl.* Chambre des députés, Annexe 2059, p. 886.

(2) *Journ. off.*, 2 mars 1893, *Ibid.*, Annexe 2375, p. 2226.

(3) *Journ. off.*, 19 mars 1893, *Ibid.*, p. 998 et ss.

(4) *Journ. off.*, 26 mars 1893, *Ibid.*, p. 1069 et ss.

portantes. Cette hâte étrange pourrait servir d'argument à ceux qui déplorent le petit nombre d'économistes compétents dans nos assemblées législatives, et le peu de goût de celles-ci pour les débats qui ne soulèvent aucune passion politique. Une discussion plus sérieuse et plus animée aurait eu cet avantage d'amener le rapporteur à s'expliquer sur un certain nombre de points qui sont demeurés obscurs, et à réparer certaines omissions.

Au Sénat, le projet, transmis le 28 mars 1893, rencontra plus de résistances. A la suite de deux rapports successifs de M. Diancourt le 11 juillet et les 12, 13 décembre 1893 (1), la Chambre haute admit les neuf premiers articles du projet, mais elle crut devoir ajourner les autres en raison des conséquences financières qu'ils étaient de nature à entraîner. Certains orateurs faisaient, en effet, observer que les immunités fiscales, accordées aux sociétés de construction et aux occupants des habitations à bon marché, pourraient porter une assez grave atteinte aux droits du trésor. D'autre part, on trouvait trop étendue la faculté de prêt attribuée aux caisses publiques.

Ces considérations n'avaient rien de très décisif.

Après deux nouvelles discussions et un nouveau renvoi à la commission, le Sénat adoptait enfin le projet

(1) *Journ. off.* des 14 et 17 décembre 1893. Doc. parl. Sénat, Annexe 166, p. 534 et ss.

sous le titre de « Loi relative aux habitations à bon marché » (1).

Le 15 novembre 1894, le texte ainsi modifié était transmis à la Chambre des députés (2) qui le renvoyait à la Commission d'assurance et de prévoyance sociale (3). Le 26 novembre, après un nouveau rapport de M. Siegfried (4), déposé le 23 novembre, la Chambre votait l'urgence de la délibération et la discussion immédiate des articles qui furent tous votés sans modification, conformément au texte adopté par le Sénat.

Nous nous proposons ici de traiter la question des habitations ouvrières en prenant pour base de nos développements le texte de la loi du 30 novembre 1894, et en nous attachant, dans une première partie, à dégager les données théoriques du sujet.

Il est difficile de porter un jugement d'ensemble sur l'œuvre du législateur de 1894. Elle est encore trop près de nous et n'a pas eu le temps de porter tous ses fruits. Les critiques de détail auxquelles elle donne lieu, ressortiront tout naturellement de la seconde partie de notre étude dans laquelle nous examinerons la formation, le développement, les vicissitudes diverses d'une société d'habitations à bon marché créée pour réaliser le but de la loi nouvelle. En passant ainsi du domaine des

(1) *Journ. Off.*, 13 novembre 1894, *Ibid.*, p. 845.

(2) *Journ. Off.*, 15 novembre 1894, Doc. parl. Chambre des dép. Annexe 988, p. 4592.

(3) *Journ. Off.*, 16 novembre 1894, *Ibid.*, p. 1877.

(4) *Journ. Off.*, 10 décembre 1894, *Ibid.*, Annexe 1012, p. 1999.

abstractions sur le terrain des faits, et en étudiant le mécanisme de la loi mis en mouvement et appliqué à une espèce particulière que nous avons suivie depuis sa naissance et à laquelle nous avons obscurément collaboré, nous toucherons du doigt bien plus aisément les imperfections et les lacunes du système.

Ces omissions et ces lacunes doivent fatalement se produire toutes les fois que la loi précède son objet. C'est ce qui s'est produit ici. On a légiféré pour des sociétés de construction qui n'existaient pas encore, sans prévoir la variété de types que la différence des milieux, des conditions économiques, des tempéraments, des habitudes locales, allait faire naître dans la pratique. Le législateur d'aujourd'hui, s'il avait à remanier cette matière, tirerait un utile enseignement des tâtonnements et des perplexités auxquels le silence de la loi condamne les fondateurs de sociétés nouvelles dans l'élaboration de leurs statuts.

A côté de ces difficultés qui proviennent de l'expérience, inévitable à cette époque, du législateur, il en est d'autres qui sont inhérentes à la matière même. Elles se rattachent toutes à cette idée que les sociétés de construction doivent aujourd'hui réaliser un but à la fois philanthropique et financier. Pour accomplir une œuvre et réaliser un certain idéal social, on a dû prendre, faute de mieux, la forme des sociétés commerciales qui, par essence et par définition même, ont été créées en vue de rechercher uniquement des bénéfices.

De cette antinomie sont nés, pour les administrateurs de sociétés de construction, des ennuis et des tiraillements nombreux.

Dans la troisième partie de notre étude nous examinerons brièvement l'état de la question dans quelques législations étrangères avec le dessein d'y rechercher les dispositions qui ont pu, ou pourront servir de modèles à notre législateur. Et ainsi, après que la deuxième partie nous aura révélé les imperfections de la loi du 30 novembre 1894, la troisième nous renseignera sur les moyens à l'aide desquels on pourra y remédier par de nouvelles mesures législatives dans notre pays.

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

TITRE PREMIER

CONDITIONS REQUISES POUR QU'UNE CONSTRUCTION PUISSE ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME HABITATION A BON MARCHÉ AUX TERMES DE LA LOI DE 1894.

La loi du 30 novembre 1894 consacre à bien des égards, comme nous le verrons dans le cours de cette étude, un régime dérogatoire au droit commun en faveur d'une certaine catégorie d'habitations. Il importe donc, tout d'abord, de complètement énumérer et nettement définir les caractères que devra présenter une habitation pour pouvoir être placée sous le couvert des dispositions de la loi nouvelle.

Ces conditions sont indiquées dans l'article 5 qui est ainsi conçu : « *Les avantages concédés par la présente loi s'appliquent exclusivement : en ce qui concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les personnes visées à l'article 1^{er}, ou construites par elles, aux immeubles dont le revenu net imposable à la contribution foncière, déterminé conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1890, ne dépasse pas de plus d'un dixième :*

dans les communes au-dessous de 1.000 habitants. . . .	90 fr.
» » de 1.001 à 5.000 »	150 »
» » de 5.001 à 30.000 »	170 »
» » de 30.000 à 200.000 » et dans	
celles situées dans un rayon de 40 kilomètres autour	
de Paris.	220 »
dans les communes de 200.001 habitants et plus	300 »
à Paris	375 »

En ce qui a trait aux maisons individuelles ou collectives destinées à être louées, les avantages concédés par la présente loi s'appliquent exclusivement à celles dont le revenu net imposable pour leur intégralité ou pour chacun des logements les composant et destinés à être loués séparément, ne comporte pas un chiffre supérieur à ceux qui sont indiqués ci-dessus pour chaque catégorie de communes. »

De l'ensemble de ce texte on peut déduire tout d'abord qu'il est essentiellement limitatif quant aux immeubles qui sont appelés à jouir des avantages accordés par la loi. Le mot *exclusivement*, employé au début du texte, révèle très nettement les intentions du législateur à cet égard.

Cette disposition n'est pas du reste sans avoir soulevé des discussions assez graves entre les deux Chambres. La pensée dominante des auteurs de la loi sur ce point, était, pour écarter toute idée de spéculation, de restreindre autant que possible le nombre des habitations auxquelles la loi nouvelle serait applicable. En conséquence, l'article 6 du projet (art. 5 actuel) voté par la Chambre des députés sur l'avis conforme de sa commis-

sion portait que les avantages de la loi ne s'appliqueraient : 1° en ce qui concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les ouvriers, employés et artisans qu'aux immeubles dont la valeur n'excéderait pas, terrain non compris, la somme de 7.000 francs ; 2° en ce qui concerne les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées, qu'à celles dont le loyer annuel, par maison ou logement, n'excéderait pas 500 francs.

La commission du Sénat, tout en se déclarant d'accord avec la Chambre sur le principe même de la loi, proposa de substituer aux chiffres d'évaluation de la valeur du loyer indiqués par la Chambre, un système plus flexible qui consisterait à faire déterminer par une commission locale la valeur vénale et locative des habitations à bon marché. Ce système, adopté en première délibération, fut finalement rejeté à la séance du 19 février 1894 dans laquelle le Sénat se rallia au système adopté par la Chambre.

Telle qu'elle résulte des travaux préparatoires que nous venons de retracer rapidement, la disposition de la loi dans l'article 5 manquait de précision et de clarté. Elle distinguait, ou semblait distinguer, deux hypothèses différentes suivant que la maison était destinée à être acquise en propriété ou à être louée. Elle prenait pour base d'appréciation le revenu net imposable, alors que, dans l'un et dans l'autre cas, c'est la valeur locative qui est évaluée par les inspecteurs des contributions.

Enfin, elle indiquait une opération d'arithmétique (déduction de $1/10^e$) qu'il eût été plus simple qu'elle fit elle-même.

La nécessité de préciser la loi sur ce point se fit donc bientôt sentir.

Dans ce but, l'article 50 du règlement d'administration publique du 21 septembre 1895, traduisant en valeurs locatives les valeurs fixées par l'article 5, portait que les immunités et atténuations d'impôts, accordées par l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894, étaient uniquement applicables aux maisons dont le revenu net, imposable à la contribution foncière, n'excéderait pas les limites fixées par cette loi, c'est-à-dire dont la valeur locative « augmentée des charges incombant au propriétaire et mises par le bail au compte du locataire » ne comporterait pas pour l'intégralité de ces maisons ou pour chacun des logements les composant et destinés à être loués séparément, des chiffres supérieurs à ceux indiqués audit décret, et qui sont obtenus en majorant d'un tiers ceux portés dans l'article 5, puis en ajoutant à ce premier total un dixième. En opérant ce calcul on arrivait aux chiffres suivants :

dans les communes de 1.000 habitants et au-dessous. . .	132 fr.
» » de 1.001 à 5.000	220 »
» » de 5.001 à 30.000	250 »
» » de 30.001 à 200.000 et dans les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris.	323 »
dans les communes de 200.000 habitants et au-dessus . .	440 »
à Paris	550 »

Dans un rapport présenté au Conseil supérieur au nom du Comité permanent à la date du 25 juillet 1896 (1), on faisait ressortir que la définition de la valeur locative, ainsi déterminée par le décret, donnait lieu à des difficultés rendant indispensable une intervention législative.

Ainsi, en envisageant l'hypothèse d'une société anonyme de construction louant à des ouvriers avec promesse de vente à l'expiration d'un délai de 20 ans, par exemple, une annuité moyennant le paiement de laquelle ils deviendront propriétaires, cette annuité comprendra exactement les éléments suivants :

1° *l'intérêt du capital* dépensé pour la construction de la maison et de ses dépendances.

2° *les frais généraux d'entretien*, d'administration, d'impôts, de non-valeurs supportées par la société.

3° *les charges accessoires* qui incombent au locataire, mais qui doivent être avancées par le propriétaire (frais de vidange, d'eau, de voirie, d'assurances contre l'incendie, etc.).

4° *la charge d'assurance temporaire* en cas de décès dans les conditions prévues par l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894.

5° *la prime d'amortissement* pour reconstituer le capital de la maison à l'expiration du bail.

Des cinq éléments que nous venons d'énumérer, les

(1) *Journal officiel* du 25 juillet 1896, p. 4261.

deux premiers faisaient incontestablement partie du revenu net tel que le comprend l'article 5 de la loi de 1894. Il n'était pas moins certain que les deux derniers devaient en être exclus. La question pouvait être, au contraire, discutée relativement au troisième élément, celui des charges accessoires.

Le règlement de 1895, tranchant la controverse dans un sens peu libéral, avait compris ces charges dans les valeurs locatives, et par suite il refusait les faveurs de la loi à toutes les maisons dont le loyer par suite de cette addition excédait la limite légale. Si donc nous supposons, dans une commune de moins de 500 habitants, des maisons comportant un loyer de 200 francs. Elles doivent bénéficier de la loi de 1894. Eh bien ! cette faculté pouvait leur être enlevée, aux termes du règlement de 1895, pour peu qu'il ait plu au propriétaire de comprendre dans le bail et dans l'annuité les charges d'eau, de voirie, etc., dont l'ensemble atteint à Paris 35 à 40 francs pour les plus petites maisons.

Il y avait là une entrave possible à l'application normale de la loi. On pouvait craindre que les sociétés de construction, désireuses de pouvoir invoquer la loi de 1894, retirent du calcul de l'annuité les charges accessoires pour les laisser peser directement sur les locataires.

Or, si chaque locataire a la faculté d'acquitter ou non les charges individuelles, les précautions élémentaires d'hygiène et de salubrité dont la loi a voulu donner

l'habitude et le goût aux classes populaires ne courront-elles pas grand risque d'être négligées ?

Ces conditions parurent assez fortes au législateur pour le décider à intervenir. Il adopta la loi rectificative du 1^{er} avril 1896 dont l'article 2 est ainsi conçu : « Pour la détermination des revenus qui servent à l'application de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894, ne sont pas comprises dans la valeur locative des immeubles, les charges de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie dont le propriétaire fait l'avance, ou qu'il recouvre en les mettant par le bail au compte du locataire ».

Ainsi donc, actuellement, dans le calcul du revenu tel qu'il doit être établi pour savoir si une habitation réunit ou non les conditions requises, on ne fait plus entrer en ligne de compte que les deux éléments suivants :

1° *l'intérêt du capital* dépensé pour la construction de la maison et de ses dépendances ;

2° *les frais généraux* d'entretien, d'administration, d'impôts et de non-valeurs supportées par la société. Tous les doutes qui pouvaient subsister à cet égard ont été levés par la loi du 1^{er} avril 1896 qui a résolu, dans un sens très favorable aux habitations à bon marché, les difficultés qui s'étaient présentées dans l'interprétation de la loi de 1894.

La seule condition exigée dans la personne des occupants est qu'ils ne soient encore propriétaires d'aucune

maison (art.1). La qualité d'ouvrier ou d'employé vivant principalement de leur salaire n'est pas exigée, bien que la pensée et les termes mêmes de la loi aient principalement en vue cette classe de citoyens si dignes de sa sollicitude.

TITRE II

CONSTRUCTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ.

CHAPITRE PREMIER

INSTITUTIONS CRÉÉES PAR LE LÉGISLATEUR POUR ENCOURAGER LA CONSTRUCTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ.

L'initiative privée à laquelle la loi du 30 novembre 1894 a cru devoir abandonner le soin de réaliser les réformes nécessaires dans les habitations à bon marché, est pleine de bonne volonté et de ressources, mais en même temps trop souvent incertaine, ignorante, tardive à l'action. Elle est de plus, et spécialement dans notre pays, découragée par le réseau de formalités auxquelles une administration pesamment réglée soumet les moindres entreprises.

Il fallait ici, au lieu de l'entraver à plaisir, tâcher d'en susciter les manifestations, l'encourager et la protéger. Dans ce but, la loi de 1894 a créé un rouage nouveau, capital, dont le législateur belge de 1889 lui avait

fourni l'idée et le modèle. Nous voulons parler des comités des habitations à bon marché organisés par l'article 1^{er} de la loi. Nous étudierons successivement :
 1^o la composition et la formation de ces comités ;
 2^o leurs attributions et leurs ressources.

SECTION I. — Composition et formation des comités des habitations à bon marché.

Art. 1^{er}. — Il pourra être établi dans chaque département un ou plusieurs comités des habitations à bon marché.

.....

Art. 4. — Ces comités sont institués par décret du Président de la République après avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le même décret détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres dans la limite de neuf au moins, et de douze au plus.

Le tiers des membres du comité est nommé par le Conseil général qui le choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des chambres de commerce ou des chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité.

Les deux autres tiers sont nommés par le préfet : l'un parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; l'autre parmi les membres des sociétés de cons-

truction d'habitations à bon marché, des sociétés mutuelles de prévoyance et d'épargne, et des syndicats professionnels institués conformément à la loi.

Ces comités ainsi constitués font leur règlement qui est soumis à l'approbation du préfet. Ils désignent leur président et leur secrétaire. Ce dernier peut être pris en dehors du comité.

Ces comités sont nommés pour trois ans.

Leur mandat peut être renouvelé.

De ces deux textes combinés il résulte que l'institution de ces comités est facultative pour le gouvernement. Leur création demeure dans tous les cas subordonnée aux besoins locaux. Les auteurs de la loi ont jugé inutile de créer comme en Belgique un comité par arrondissement. Bien que la sollicitude des comités puisse s'étendre aux ouvriers agricoles, il est évident que la nécessité de leur action ne se fera pas sentir dans les arrondissements ruraux au même degré que dans les régions industrielles. Au lieu d'adopter une organisation uniforme qui, dans beaucoup d'endroits, fût demeurée sans application, nous avons cru, disait le rapporteur de la loi à la Chambre, qu'il convenait de laisser le soin au gouvernement d'apprécier dans quelles localités l'utilité d'un comité se fera sentir. C'est à lui que l'initiative doit appartenir (1).

Le nombre et le mode de nomination des membres

(1) *Journal officiel* du 16 mai 1892 ; Docum. parlam. Chambre des députés, p. 540.

du comité a beaucoup varié au cours des travaux préparatoires de la loi. Le texte voté par la Chambre des députés ne donnait le droit au préfet que de nommer le tiers des membres. Les deux autres tiers devaient être choisis, l'un par le Conseil général, l'autre par le président ou le délégué des syndicats professionnels institués conformément à la loi du 21 mars 1884, des sociétés coopératives régulièrement constituées, des sociétés et institutions de prévoyance et d'épargne reconnues d'utilité publique ou ayant le caractère d'établissements publics, et des sociétés de construction existantes.

Enfin le nombre des membres pouvait varier entre 6 et 18.

La commission du Sénat proposa un texte tout différent. Le nombre des membres du comité devait être fixé entre 9 et 12, et ils devaient tous être nommés par le préfet auquel l'obligation était imposée de les prendre dans les catégories suivantes :

1° Un tiers parmi les conseillers généraux, les maires, et les membres des Chambres de commerce ou des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité ;

2° Un tiers parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ;

3° Un tiers parmi les membres des sociétés de construction d'habitations à bon marché, des sociétés mu-

tuelles de prévoyance et d'épargne et des syndicats professionnels conformément à la loi.

Dans la première délibération devant le Sénat, M. Blavier reprit à titre d'amendement le texte voté par la Chambre, mais cet amendement fut écarté (1). Finalement, on aboutit à une transaction entre les deux assemblées qui est contenue dans l'article 4.

Quant à la durée du mandat des membres du comité, la Chambre des députés, consacrant en cela la proposition Siegfried, l'avait fixée à quatre ans. Le renouvellement pouvait avoir lieu par moitié tous les 2 ans, et les membres sortants pouvaient être renommés « afin que le profit de l'expérience ne fût pas perdu » (2).

On peut regretter que la commission du Sénat n'ait pas jugé bon de reproduire cette disposition dont M. Blavier demanda vainement le rétablissement lors de la première délibération (3). Après divers incidents, la commission du Sénat proposait enfin, à la séance du 8 novembre 1894, une addition à l'article 4 actuel fixant à trois ans la durée du mandat, et en admettant le renouvellement. C'est ce texte qui a été définitivement adopté.

Aux termes du décret portant règlement d'administration publique du 21 septembre 1895, les comités lo-

(1) Sénat, Séance du 12 décembre 1893, *Journ. off.* du 13, *Débats parlementaires*, p. 1419.

(2) Exposé des motifs de la proposition Siegfried, *J. off.*, 16 mai 1892, *Doc. parl.*, Chambre des députés, Annexe 1940, p. 540.

(3) *Journ. off.*, 13 décembre 1893, *Débats parl.*, p. 1419.

caux d'habitations à bon marché, institués conformément à la loi du 30 novembre 1894, sont installés par le préfet dans l'arrondissement chef-lieu, et par les sous-préfets dans les autres arrondissements.

Dès sa première séance, le comité doit désigner son président et, s'il y a lieu, un vice-président. Il nomme aussi son secrétaire-trésorier, ou un secrétaire et un trésorier. Le secrétaire et le trésorier peuvent être choisis en dehors du comité. Pour que les délibérations du comité soient valables il faut que la moitié plus un des membres qui le composent soient présents. Les délibérations sont prises à la majorité absolue, et, s'il y a partage, la voix du président est prépondérante.

Si des vacances se produisent, par démission, décès ou autrement, il y est pourvu selon les catégories prévues à l'article 4 par le préfet dans un délai de 3 mois, et par le conseil général dans sa prochaine session.

Le comité doit se réunir au moins une fois par trimestre, et il peut être réuni autant de fois qu'il est nécessaire, soit sur la convocation de son président, soit sur la demande écrite de trois de ses membres.

Si le comité n'avait tenu aucune réunion pendant un délai de 6 mois le préfet devrait le convoquer d'office.

Lorsqu'il y aura eu démission simultanée de plus de la moitié des membres du comité, le Conseil supérieur des habitations à bon marché, saisi par un rapport du préfet au ministre devra émettre son avis sur la reconstitution ou la dissolution du comité.

Il en serait de même si, après deux convocations, la seconde par lettre recommandée, le comité ne se trouvait pas en nombre pour délibérer, ou s'il commettait des abus graves dans l'exercice de ses fonctions. En pareil cas la dissolution pourrait être même prononcée par le Président de la République (1).

Enfin l'article 5 du décret décide que dans le courant de janvier, le comité adressera au ministre du commerce par l'intermédiaire du préfet, un rapport détaillé sur ses travaux et l'état de sa situation financière, avec les comptes de l'exercice écoulé, et le budget de l'exercice courant.

Notons, en terminant nos développements sur la constitution et l'organisation des comités à bon marché, que le décret qui les institue détermine souverainement l'étendue de la circonscription dans laquelle le comité exercera ses attributions. Le gouvernement n'est pas obligé de le faire rentrer dans une des circonscriptions administratives générales actuellement existantes (commune, arrondissement, département, etc.).

Grâce à cette liberté entière qui lui est laissée, il sera plus facile au gouvernement d'arriver à grouper avantageusement les forces industrielles (2).

(1) Art. 8, *ibid.*

(2) Voir le rapport présenté au conseil supérieur au nom du comité permanent par M. Challamel (*J. off.* du 25 juillet 1896, p.4264). Cfr. aussi Fortier, commentaire de la loi du 30 novembre 1894 dans le bulletin des lois nouvelles de décembre 1896 n° 11. Vers la fin de décembre 1896 des comités avaient été établis dans les départements

SECTION II. — Attributions et ressources des comités locaux des habitations à bon marché.

Ces comités ont pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché soit par des particuliers ou des sociétés, en vue de les louer ou de les vendre à échéance fixe ou par paiements fractionnés à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel.

Ainsi est conçu l'article 1^{er} alinéa 2 de la loi du 30 novembre 1894. Il résulte de ce texte que les comités locaux d'habitations à bon marché ne sont pas créées dans le but de construire eux-mêmes des habitations, ou de créer des sociétés de crédit ou de construction : ils n'ont qu'une mission purement morale. Ils devront se borner « ... à agir sur l'opinion, à s'inspirer des besoins de la population au milieu de laquelle ils vivent, à signaler le mal et à le combattre ».

Et dans l'exposé des motifs de sa proposition, M. Siegfried ajoutait : « ... Ils prépareront les voies à l'initiative individuelle en organisant des enquêtes ; ils la guideront en formulant leurs observations et leurs critiques

suivants et pour toute leur étendue :

Charente (12 membres), Cher (12 m.), Manche (12 m.), Marne (2 comités de 12 m.), Oise (9 m.) Seine-Inférieure (5 comités de 9 m.), Somme (12 m.), Doubs (12 m.), Gironde (12 m.), Seine (12 m.), Nièvre (9 m.), Loir-et-Cher (9 m.), Avignon (12 m.).

sur les projets, plans et devis qui, avant d'être transmis à la caisse prêteuse, devront leur être soumis. Faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, accorder des encouragements pécuniaires aux sociétés, distribuer des prix d'ordre et de propreté : voilà le champ considérable sur lequel nos futurs comités pourront exercer leur activité. »

La mission des comités locaux ne sera pas terminée lorsqu'ils auront suscité la création des habitations à bon marché et présidé à leur naissance. Ils devront veiller à ce que les groupes de maisons ainsi construites conservent leur caractère de demeures salubres et saines qui seul leur donne le droit de profiter des faveurs de la loi. Et pour cela, ils ne devront pas laisser s'établir au milieu d'elles des foyers corrupteurs : débits de boissons, maisons mal famées de quelque nature qu'elles soient.

Mais comment prévenir l'établissement, parmi les groupes d'habitations à bon marché, de ces cabarets et autres maisons louches dont le voisinage est aussi funeste à la santé qu'à la moralité des habitants ?

Ici interviendra l'action bienfaisante des comités à bon marché pour faire insérer dans les baux et dans les actes ou promesses de vente passés par les sociétés de construction des clauses spéciales destinées à écarter cette espèce de danger.

Nous ne pensons pas qu'on puisse avoir des doutes sur la validité juridique de ces clauses. Nous estimons

que les sociétés qui construisent des maisons destinées à l'habitation des ouvriers, ont le droit de créer, à titre de servitudes, des interdictions qui assureront la conservation de leur œuvre (1). La question demande cependant à être précisée.

D'abord, il est un cas où aucune difficulté ne peut s'élever sur le caractère obligatoire des interdictions dont il s'agit : c'est lorsque le constructeur des maisons à bon marché en reste propriétaire et les loue seulement à ceux qui les occupent. Le propriétaire a le droit d'interdire des sous-locations ou de ne les permettre qu'aux personnes qu'il agréera.

Mais, le plus souvent, les sociétés qui construisent des maisons à bon marché n'entendent pas se limiter à la simple location et se proposent de faciliter à l'occupant l'accès à la propriété de sa maison. C'est alors qu'apparaîtra l'utilité des clauses insérées dans l'acte de vente pour interdire la location de la maison à des gens qui y installeraient soit un débit de boissons, soit un établissement mal famé. Ces clauses créeront au profit du vendeur des droits de servitude qui sont reconnus conformes aux principes du Code civil par les auteurs (2) et par la jurisprudence (3).

(1) En ce sens lire le remarquable rapport de M. Passez, avocat à la Cour de cassation de Paris, au Congrès de Bruxelles.

(2) Cf. Demolombe (t. XII, n° 685), considère comme établissant une servitude réelle « la clause par laquelle le propriétaire d'une maison aurait le droit d'empêcher le maître d'un terrain voisin d'y élever un bâtiment à usage de cabaret, d'y ouvrir une auberge etc...

(3) Cf. Cour de Lyon (arrêt du 30 décembre 1870) la clause impo-

« Une servitude, dit l'article 637, est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire. »

Suivant les cas, la servitude créée par les clauses auxquelles nous faisons allusion existera au profit du constructeur lui-même ou au profit des acquéreurs de maisons situées dans le groupe. Le constructeur d'un groupe de maisons, s'il conserve la propriété de l'une d'elles, aura en effet le droit d'exiger de ses acquéreurs l'observation des interdictions qu'il a prévues dans les actes de vente, parce que ces interdictions peuvent être considérées comme augmentant la valeur ou l'agrément du fonds dont il est resté propriétaire.

La servitude, au contraire, n'existera qu'au profit des acquéreurs, lorsque la société venderesse, ne se réservant la propriété d'aucune parcelle de terrain dans le groupe de maisons, aura stipulé, à la charge et au profit de chacun d'eux, l'obligation de ne laisser installer dans leur immeuble aucun débit de boissons ou établissement public quelconque de nature à troubler la tranquillité du quartier. Cette convention sera parfaitement valable rentrant dans la catégorie des stipulations pour autrui permises aux termes de l'article 1121 du Code civil (al. 1).

Eh bien ! ici encore les comités locaux pourront très

sée par le vendeur de ne pas établir un hôtel dans la maison que l'acheteur doit construire sur le terrain acquis est licite et constitue un droit impersonnel et transmissible. Dans le même sens Caen, 26 mai 1886.

utilement intervenir pour faire respecter les clauses qui ont établi des interdictions dans l'intérêt collectif : en provoquant par exemple la création de syndicats de propriétaires qui agiront contre ceux qui contreviendront à ces défenses, en suscitant, en encourageant et en soutenant les réclamations des propriétaires intéressés d'une ou plusieurs maisons de façon à écarter du groupe tout établissement dangereux pour la moralité des habitants.

En définitive donc, l'institution de comités officiels soutenant, propageant l'idée et les avantages de la loi nouvelle est une innovation heureuse qui doit être pleinement approuvée. Le comité local sera pour les sociétés de constructions un tuteur très utile, il leur évitera bien des tracasseries, et des entreprises inutiles sinon ruineuses. Enfin, à un autre point de vue, il sera un intermédiaire tout trouvé entre l'administration et les constructeurs.

Ressources des comités d'habitations à bon marché.

Pour que les comités locaux d'habitations à bon marché puissent réaliser leur œuvre féconde dans la sphère d'action très vaste que nous venons de délimiter, pour que leur rôle ne reste pas purement platonique, il faut qu'ils puissent avoir à leur disposition des ressources pécuniaires assez importantes.

Aussi l'article 2, § 1 de la loi dispose-t-il que « les comités peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des

départements et des communes, ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique ».

Ce texte confère sans aucun doute aux comités des habitations à bon marché la personnalité morale. Mais, par une dérogation notable à la capacité générale d'ordinaire reconnue aux établissements d'utilité publique, le paragraphe 2 de l'article 2 décide « qu'ils ne pourront posséder d'autres immeubles que celui qui est nécessaire à leur réunion ».

On ne peut guère trouver la raison de cette disposition que dans la méfiance traditionnelle du législateur à l'égard de la main-morte. Il a craint que les comités, sous le prétexte de favoriser la construction d'habitations à bon marché, n'arrivent à se rendre propriétaires d'une partie de ces maisons et à les retirer en fait du commerce puisqu'en qualité de personnes morales ils ne sont point exposés à des chances normales et fréquentes de disparition. C'est là, ce nous semble, la préoccupation qui a guidé le législateur quand il a édicté la disposition restrictive qui nous occupe (1). Peut-être a-t-il voulu aussi enlever aux comités la tentation de se lancer dans des spéculations de terrains où se serait englouti le plus clair de leur patrimoine.

(1) Cette préoccupation s'était déjà manifestée dix ans plus tôt dans la loi du 25 mars 1884 qui apportait une dérogation semblable à la capacité générale d'acquérir des syndicats professionnels dont elle consacrait la personnalité morale.

En tous cas, cette interdiction a pour effet de nous indiquer bien nettement que la tâche des Comités est surtout morale, et qu'ils doivent s'abstenir complètement de faire des constructions pour leur propre compte.

Lorsque les comités auront les ressources nécessaires pour subvenir aux frais qu'entraîne leur fonctionnement, ces diverses dépenses incomberont à eux seuls : rien de plus naturel. Mais les comités ne jouissent en général que de revenus fort modiques, résultat fort explicable si l'on songe que la loi qui les a créés est toute récente, et que les legs mobiliers, source ordinaire de la fortune des œuvres philanthropiques de ce genre, n'ont pas encore eu le temps de produire tout leur effet. C'est en vue de cette situation financière peu prospère, par laquelle pourraient passer, surtout dans les débuts, beaucoup de nos comités, que l'article 3 de la loi de 1894 décide : « *Les frais de local et de bureau, l'allocation au secrétaire du Comité et les jetons de présence qui pourront être alloués, à titre d'indemnité de déplacement, aux membres des comités n'habitant pas la localité où se tiendraient les réunions, pourront être mis par le Conseil général à la charge du budget départemental* ».

Le texte primitif mettait les dépenses des comités visées par l'article ci-dessus à la charge du département comme dépenses obligatoires. M. Trarieux demanda qu'elles fussent rendues facultatives, et il justifiait en ces termes son amendement : « Nous sommes ici en présence d'une disposition qui paraît soulever une ob-

jection extrêmement grave. Une fois le comité créé, nous mettons obligatoirement à la charge du budget départemental les frais de local et de bureau, l'allocation aux membres du Comité, etc... Je trouve que cette disposition est véritablement excessive. Que nous favorisions la création des comités, que nous leur permettions, comme nous venons de le faire en votant l'article 2, de se constituer un budget pour assurer leur existence, je le comprends ; mais que nous mettions à la charge du département d'une manière obligatoire, les dépenses qu'énumère l'article 3, j'avoue que j'y répugne. Je voudrais changer le caractère de ces dépenses et d'obligatoires les rendre facultatives..... »

Cet amendement accepté par le gouvernement et la commission fut adopté par le Sénat et il est définitivement passé dans la loi.

Il appartiendra donc au Conseil général dans le département duquel se forment des comités d'habitations à bon marché de décider s'il doit subventionner ou non ces Comités, et spécialement acquitter pour eux les dépenses prévues à l'article 3 de la loi.

Aux termes de l'article 7 du décret du 24 septembre 1895 « l'indemnité de déplacement qui pourra être allouée, en vertu de l'article 3 de la loi... ne dépassera pas 2 fr. 50 par myriamètre en allant et en revenant ».

Enfin, le même article 2 de la loi de 1894 a prévu, dans son alinéa final, l'hypothèse où un comité cesserait d'exister ; et il décide qu'en pareil cas : « leur actif après

liquidation pourra être dévolu sur avis du conseil supérieur institué à l'article 14 ci-après, aux sociétés de construction des habitations à bon marché, aux associations de prévoyance et aux bureaux de bienfaisance de la circonscription ».

SECTION III. — Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 30 novembre 1894 « il sera constitué, auprès du ministre du commerce et de l'industrie, un conseil supérieur des habitations à bon marché auquel devront être soumis tous les règlements à faire en vertu de la présente loi, et, d'une façon générale, toutes les questions concernant les logements économiques.

Les Comités locaux lui adresseront chaque année, dans le courant de janvier, un rapport détaillé sur leurs travaux. Le Conseil en donnera le résumé, avec ses observations dans un rapport d'ensemble adressé au Président de la République. »

Le décret fixant la composition du Conseil supérieur des habitations à bon marché a été publié le 20 février 1895.

L'article 1^{er} fixe à 40 le nombre de ses membres qui se divisent en deux catégories : les membres nommés par le ministre du commerce et de l'industrie, et puis les membres de droit pris dans certains corps déterminés.

Nous reproduisons d'après le décret le tableau des deux catégories.

I. — Membres nommés par le Ministre.

Membres du Sénat	4
Membres de la Chambre des députés	6
Membres du Conseil d'Etat	2
Personnes spécialement versées dans les ques- tions d'hygiène, de construction et d'économie so- ciale	5
Membres des sociétés de construction d'habita- tions à bon marché, des sociétés mutuelles de pré- voyance et d'épargne et des syndicats professionnels institués conformément à la loi	5
Membres des Comités locaux d'habitations à bon marché	5
Membre de l'Académie des sciences morales et politiques	1
Membre de l'Académie des Beaux-Arts (section d'architecture)	1
Membre de l'Académie de médecine	1
Membre de la Société française des habitations à bon marché	1
Membre de la ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité	1
Membre de la Société d'hygiène publique ou de médecine professionnelle	1
Membre de l'Institut des notaires français	1

II. — Membres de droit.

Le directeur de la Caisse des dépôts et consignations. 1

Le directeur de la Prévoyance et de l'Assurance sociales. 1

Le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au Ministère de l'Intérieur 1

Le directeur général des Contributions directes . 1

Le directeur de l'Enregistrement et du timbre. . 1

Le directeur des Affaires civiles et du Sceau au ministère de la Justice. 1

Les membres désignés par le Ministre sont nommés pour quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans (art. 2 du décret). Le Conseil ainsi composé est placé sous la surveillance du Ministre qui désigne parmi ses membres deux vice-présidents. Il nomme aussi par arrêté les secrétaires du Conseil.

Le Conseil supérieur doit tenir au moins une session dans les trois premiers mois de chaque année (art. 4 du décret). Il a, du reste, une certaine permanence, ainsi qu'il résulte de l'article 5 du décret de 1895 ainsi conçu : « Un comité permanent de 10 membres, choisis dans le sein du Conseil et désignés par le Ministre, se réunit sous la présidence du vice-président chaque fois que les besoins du service l'exigent. Il délibère sur les affaires d'importance secondaire, et instruit les questions à soumettre au Conseil supérieur ».

CHAPITRE II

PERSONNES PHYSIQUES OU MORALES QUI PEUVENT ENTREPRENDRE LA CONSTRUCTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ.

La question des logements à bon marché prête à des discussions très vives et prend soudain une ampleur singulière lorsqu'on en vient — et nous en sommes arrivé à ce point de notre étude — à examiner quel doit être ici le rôle de l'Etat.

Quels moyens pourra-t-il employer pour remédier aux faits déplorables que nous ont révélés les enquêtes officielles et privées sur le logement des classes populaires ?

Dans quelles limites pourra-t-il intervenir pour la construction des habitations nouvelles ?

On pressent que la réponse sera différente suivant qu'on interrogera un individu de sang latin, individualiste de tradition et de tempérament, ou un Allemand plié depuis des siècles à l'idée de l'État Providence, un partisan de l'école libérale ou un disciple de Karl Marx.

Pendant si, négligeant les déclarations de principes trop absolues, on veut se placer sur le terrain des

faits, on s'aperçoit que ces adversaires, en apparence irréductibles, peuvent être mis facilement d'accord sur un grand nombre de points qu'on peut formuler dans les propositions suivantes :

I. — *Les pouvoirs publics doivent intervenir à l'effet de prescrire certaines conditions générales d'hygiène dans la construction des logements ouvriers.*

Les lois des 14-15 décembre 1789, 16-24 août 1790, 19-22 juillet 1791 ... remettent aux Conseils communaux, le soin de la salubrité publique. La commune a, sur ce terrain, une mission prépondérante ; les conditions d'hygiène des habitations ouvrières, doivent être inscrites avant tout dans les règlements communaux.

Mais il est à craindre que le pouvoir local ne se laisse guider ou arrêter par des considérations d'intérêt personnel ; aussi, en vertu du décret-loi du 22 décembre 1789, les administrations provinciales conservent-elles la charge de veiller au maintien de la salubrité publique sous l'autorité et l'inspection du Roi.

Ces textes nous indiquent le devoir du Gouvernement : prescrire aux communes les principes essentiels qui doivent les guider dans l'approbation des plans de maisons ouvrières.

II. — *Les pouvoirs publics doivent favoriser les constructeurs de logements ouvriers salubres.*

Les moyens qui s'offrent à eux sont nombreux : création de comités de patronage ; exemptions ou réductions d'impôts ; démolition des logements trop insalu-

bres, et obligation au propriétaire qui veut reconstruire d'observer des règles conformes aux exigences de la santé publique (Cf. loi belge du 15 novembre 1867 sur l'expropriation par zones).

III. — *L'Etat peut intervenir par le moyen des établissements publics* (Caisse des dépôts et consignations, Caisse d'épargne, etc.) en les autorisant à faire des avances à des sociétés de construction.

M. Rostand, dans le très intéressant et instructif discours qu'il prononça au congrès de Bruxelles, préconisa chaleureusement l'intervention des Caisses d'épargne. Contribuer à l'amélioration des logements ouvriers est pour ces établissements un devoir spécialement impérieux. N'est-il pas, en effet, de toute justice que l'argent des pauvres vienne en aide aux pauvres ?

Cette idée a, du reste, été comprise et exécutée dans un grand nombre de villes populeuses en France et à l'étranger. D'après le rapport précité de M. Rostand : à Strasbourg la caisse d'épargne aurait déjà avancé 514.000 marks aux sociétés de construction d'habitations à bon marché ; à Dresde, 63.000 marks ; à Brême, 70.000 marks. En Autriche, la caisse d'épargne de Vienne 150.000 florins. En Belgique enfin, les versements opérés par la caisse d'épargne s'élèveraient à 15.477.460 francs (1) ! Ces avances faites, pour la très

(1) Chiffre cité par M. Beernaert dans son remarquable discours d'ouverture au Congrès de Bruxelles (juillet 1897).

grande partie, à 2 1/2 0/0; ont profité, d'après le dernier rapport de cette caisse, à 6.658 bénéficiaires. On ne peut que souhaiter voir s'accroître ce mouvement, et il faut encourager l'Etat à intervenir ainsi indirectement en autorisant les établissements publics à faire des prêts aux sociétés de logements à bon marché. Sur ce point encore il n'y a pas de divergences.

Les discussions ne s'élèvent que lorsqu'il est question d'accorder ou de refuser à l'Etat le droit de s'immiscer directement dans la construction des habitations.

L'intervention directe de l'Etat, ou tout au moins de la Commune, est proposée par les collectivistes, et l'étiquette de ses partisans est, pour beaucoup d'esprits, une cause de méfiance à l'égard de cette théorie. Il faut reconnaître cependant que les interventionnistes font valoir certains arguments d'une grande force. Nous n'excluons pas l'initiative privée, disent-ils. Nous reconnaissons qu'elle a fait et qu'elle peut faire de grandes choses dans cette matière. Nous constatons seulement que, très entreprenante, très généreuse dans certains pays, et dans certaines provinces; elle est presque complètement inerte dans d'autres.

En attendant, les pouvoirs publics se trouvent aux prises avec un certain nombre de fléaux : promiscuité, immoralité, insalubrité, maladies, misère, résultats de l'entassement dans les logements ouvriers. Ces calamités, vous déclarez que l'Etat a le devoir de leur porter secours, et elles coûtent en définitive fort cher aux

caisses publiques. Il serait peut-être plus logique de leur permettre d'attaquer le mal dans ses causes, en s'occupant de construire des logements salubres dans les grands centres. Les autorités publiques ne feraient là qu'un acte de bonne administration.

Les partisans de la non-intervention proclament les résultats déjà atteints par l'initiative privée. Ils nous citent l'exemple des Building Societies anglaises dont le nombre s'élevait au 1^{er} janvier 1889 à 2.021 avec 604.134 sociétaires, et dont le capital dépassait à cette même époque un milliard (1). Ils nous montrent, en France, le développement des maisons ouvrières à bon marché à Lyon, à Marseille, et à Bordeaux.

M. Rostand, un des plus ardents défenseurs de cette opinion, déclare que la construction par l'État sera mal faite et coûteuse, qu'elle pourra compromettre gravement les finances publiques. Enfin, ajoute-t-il — et c'est ici le fond de la pensée de tous les non-interventionnistes français — qui ne voit que, dans l'état malheureux de nos divisions, ce serait mettre aux mains de l'État un instrument de domination intolérable? Notre administration communale, départementale, directement issue de nos luttes politiques, usera de mesures inégales envers les locataires. Elle ne poursuivra que bien mollement, pour leurs loyers impayés, ceux dont elle aura à attendre ou à récompenser certains services électoraux. Elle fermera les yeux sur leurs manque-

(1) Cf. Challamel, *Les habitations à bon marché*, p. 28.

ments et en fera les plus mauvais locataires qui soient.

Ce tableau n'est-il pas bien poussé au noir ? Et cette administration corruptrice ne trouverait-elle pas dans le contrôle incessant de la presse, dans la souveraineté du parlement, dans la dignité humaine enfin, un contrepoids à ce que cette possibilité de pression pourrait lui donner de puissance ?

Quelles que soient la valeur et la réputation des partisans de la non-intervention (1), quelque séduction qu'aient exercée sur nous les doctrines de la grande école libérale (2) dont ils se réclament, nous ne pouvons adhérer complètement à leurs conclusions. Nous croyons que les sciences sociales, sur le terrain desquelles se trouve notre sujet, relèvent bien plutôt de l'expérience et de l'observation que de théories absolues, et qu'ici, plus que partout ailleurs, il faut se garder de repousser *à priori* une solution par peur d'un principe.

Cette peur aveugle parfois étrangement les meilleurs esprits. C'est ainsi qu'au congrès international de Bruxelles, en juillet 1897, nous fûmes témoin d'une scène assez plaisante. « Voyez en Angleterre, disaient les congressistes français partisans irréductibles de la

(1) Citons parmi les plus connus : M. Cheysson, M. Rostand, M. Picot, M. Challamel.

(2) Nous faisons particulièrement allusion aux idées contenues dans *Le Droit individuel et l'Etat* de notre regretté maître M. Beudant, à la rare puissance intellectuelle et au précieux ascendant duquel nous sommes heureux de pouvoir rendre un public hommage.

non-intervention, quelles merveilles n'a pas accomplies l'initiative privée dans la construction des habitations ouvrières... » Et ils citaient l'exemple des Building societies, de M. Peabody, de M. Edward Guinness, et de Miss Octavia Hill.

Quand ils eurent fini, les délégués anglais montèrent à leur tour à la tribune, et démontrèrent sans peine que les grands travaux d'assainissement et de construction de maisons ouvrières qui ont métamorphosé Londres, Liverpool, et plusieurs autres grandes villes anglaises, n'auraient jamais pu être exécutés par l'initiative privée seule.

Un membre du parlement, M. Geoffrey Drage, prononça le petit discours suivant où la question était précisée et condensée avec beaucoup de simplicité et de bon sens :

« Il est difficile d'avoir des principes absolus en ce qui concerne l'intervention des pouvoirs publics. Les conditions où cette question se présente varient de pays à pays. En Angleterre, je suis individualiste à outrance ; et pourtant, parfois, je suis amené à voter comme un socialiste.

Nous divisons les ouvriers en trois classes : d'abord, les artisans riches, qui gagent 2 à 3 livres par semaine. Ceux-là peuvent eux-mêmes se pourvoir d'habitations convenables, grâce aux puissantes sociétés auxquelles ils sont affiliés, et qui possèdent plus de 50 millions de livres sterling. Ces sociétés ne donnent pas seulement

aux ouvriers d'excellents logements : elles leur enseignent, par les faits, qu'il y a un problème social et qu'il faut le résoudre.

La seconde classe d'ouvriers comprend ceux qui n'ont qu'un salaire moyen et qui sont quelquefois éprouvés par les chômages. Ceux-ci habitent généralement dans des maisons qui comprennent une série de logements et qui appartiennent à des sociétés de spéculation.

Reste la troisième classe : celle des ouvriers à très bas salaire et souvent sans travail, des ouvriers misérables ; ceux-ci n'ont pas le moyen de profiter, pour s'assurer un bon logement, des ingénieux mécanismes imaginés par les sociétés commerciales, les associations ouvrières d'épargne, etc.... ; *c'est pour cette catégorie d'ouvriers que les municipalités construisent des maisons.*

En Irlande, on ne rencontre guère d'autres ouvriers que ceux de la dernière catégorie. Partout il y a de la misère ; nulle initiative, nulle société ouvrière puissante ! Individualiste pour l'Angleterre, je deviens donc nécessairement interventionniste pour l'Irlande, que j'ai appelée en plein Parlement « une tache noire pour la civilisation anglaise ».

Je me trouve donc entre les interventionnistes et les non-interventionnistes absolus. Mais c'est une situation qui se rencontre souvent au Parlement anglais... »

Les partisans de la non-intervention n'étaient donc

pas heureux en invoquant l'exemple de l'Angleterre, puisque précisément dans ce pays où l'initiative privée réalise de si grands résultats, les autorités publiques ont jugé urgent d'intervenir. C'est ainsi que l'article 59 de la loi du 18 août 1890 votée par le Parlement anglais, stipule que l'autorité locale peut, sur tout terrain acheté ou aménagé par elle à ses frais, construire des maisons propres à recevoir des ménages ouvriers.

On peut voir, grâce à cette loi, s'élever à Liverpool de vastes constructions en remplacement de bouges infects. L'administration communale a donné ainsi à de nombreux habitants de cette populeuse cité le confort, la lumière, l'air, et la santé, tout en retirant un intérêt suffisant des capitaux engagés.

En résumé, la question pourrait, à notre avis, recevoir la réponse suivante : l'État aura le droit d'intervenir directement dans la construction chaque fois qu'il y aura utilité : c'est-à-dire lorsque l'initiative privée sera reconnue impuissante à réaliser seule les réformes urgentes nécessaires à la santé publique. Le vieux principe *Salus populi suprema lex* fait céder toute la répugnance que nous éprouvons à renforcer par cette nouvelle concession, les pouvoirs de l'État.

L'intervention directe de l'État en cette matière peut se manifester de diverses façons. D'après certains (1), l'État devrait assurer une garantie temporaire d'intérêts aux sociétés constituées en vue de construire des

(1) Cf. M. Schnetzler ; son rapport au Congrès de Bruxelles.

logements à bon marché. Un tel engagement de la part de l'État nous paraîtrait excessif. Il nous semble de nature à engager trop gravement ses finances pour qu'il soit jamais admis par une disposition législative.

L'État pourrait encore, s'il ne veut construire lui-même, manifester sa sollicitude en établissant gratuitement des voies d'accès, un service d'égouts, des canalisations d'eau et de gaz destinées à desservir les habitations à bon marché.

La question de savoir s'il n'y aurait pas lieu pour les pouvoirs publics d'organiser un inspectorat des logements à bon marché a été également agitée. Elle est tranchée dans le sens de l'affirmative par presque tous les auteurs (1).

Nous venons d'examiner si l'Etat peut intervenir dans la construction des logements à bon marché et par quels moyens. Précisons maintenant les formes diverses que pourra prendre en cette matière l'initiative privée.

SECTION I. — Intervention de simples particuliers dans la construction des habitations à bon marché.

Soit désir de faire profiter les masses ouvrières de

(1) Voyez pour les règles techniques proposées pour l'organisation de cet inspectorat les rapports de MM. Schnetzler, de Becker, Sœnens, au Congrès de Bruxelles,

gains où elles ont contribué pour une bonne part, — soit prévoyance et sagesse, pour calmer la rumeur importune des souffrances, et essayer de désarmer la « grande fédération des douleurs », — soit charité évangélique obéissant à un commandement divin, — soit enfin pure philanthropie, — il arrive que des particuliers en possession d'une immense fortune consacrent tout ou partie de leurs biens à des fondations charitables destinées à venir en aide aux déshérités. La grande œuvre de l'amélioration des demeures ouvrières méritait incontestablement d'attirer à elle d'une façon toute spéciale les libéralités de ces généreuses personnes. C'est ainsi que M. Rostand dans son livre *L'action sociale* a pu citer l'exemple d'un grand brasseur de Dublin, M. Edward Guinness, qui confia à trois fidéicommissaires une somme de 250.000 livres sterling pour la création de logements destinés à la classe absolument indigente exposée comme telle à être ballottée de logements en logements plus ou moins misérables suivant le taux plus ou moins faible de ses maigres ressources (1). Cette générosité fut encore dépassée par celle d'un certain M. Peabody qui mérite une place à part parmi les bienfaiteurs de l'humanité. La ville de Londres dispose, grâce à lui, pour la construction de logements ouvriers à bon marché de la somme considérable de 500.000 livres sterling (12 millions 1/2 de francs) qui

(1) Rostand, *op. cit.*, p. 149 et 150.

lui permet de loger décemment plus de 20.000 personnes (1).

Les libéralités de ce genre seront toujours malheureusement très rares, surtout dans notre pays où les fortunes sont très divisées, à cause de l'importance des sommes qu'il faut sacrifier pour arriver à établir dans de bonnes conditions des habitations ouvrières.

Les efforts tentés en ce sens jusqu'à présent émanent presque toujours de chefs d'industrie en faveur de leurs ouvriers.

Mais ce ne sont là même que des cas isolés, exceptionnels. La plupart des industries ne présentent point une importance suffisante pour assurer des logements aux ouvriers qu'elles emploient, et d'autre part, dans les grands centres, il y a beaucoup d'ouvriers qui ne sont point rattachés d'une façon assez étroite à une industrie pour que celle-ci, alors même qu'elle le pourrait, consente à établir en leur faveur des habitations à bon marché.

En définitive donc, si l'on se bornait à l'initiative de l'individu isolé, on ne pourrait espérer obtenir de résultats vraiment satisfaisants. Il faut ici encore que l'association accomplisse son œuvre féconde, et, en groupant les bonnes volontés et les capitaux, rende possible la construction rapide et rationnelle des habitations à bon marché.

(1) Voir Raffalovich, *Le logement de l'ouvrier*, p. 70 et s.

SECTION II. — Intervention des personnes morales.

L'association pourra d'ailleurs se manifester sous deux formes, bien différentes : 1^o sous la forme de sociétés anonymes formées entre capitalistes désireux d'employer leurs capitaux à des œuvres véritablement utiles au point de vue social ; 2^o sous la forme de sociétés coopératives formées entre ouvriers, c'est-à-dire entre les intéressés, pour se procurer à eux-mêmes un logement confortable.

Les sociétés anonymes se constituent, en général, en vue du seul but de construire ; elles achètent les terrains nécessaires à l'accomplissement de ce but, et édifient, aussi économiquement que possible, mais cependant avec toutes les conditions nécessaires d'hygiène et de salubrité, les maisons qui pourront recevoir la qualification légale d'habitations à bon marché. Une fois ces maisons construites, elles peuvent, pour en faire jouir les ouvriers, adopter l'une ou l'autre des combinaisons suivantes : ou elles procureront le logement aux conditions les plus avantageuses, en vertu d'un contrat de louage pur, pour une durée plus ou moins longue, mais sans que jamais l'ouvrier puisse devenir propriétaire de la maison. C'est ce système qui est le plus généralement suivi en Angleterre où nous devons reconnaître qu'il a donné d'excellents résultats.

D'autres fois au contraire, le but de la société sera de rendre finalement l'ouvrier propriétaire, moyennant le paiement, pendant un certain nombre d'années, d'une annuité représentative à la fois de la location de la maison, et de l'amortissement du capital employé à la construire. Le contrat s'analyse, en définitive, en une location ferme, accompagnée d'une promesse unilatérale de vente qui se réalisera le jour où toutes les annuités stipulées auront été payées. La perspective de devenir propriétaire sera ainsi un puissant stimulant à l'épargne et au respect de l'ordre social.

Nous aurons à étudier plus loin les difficultés juridiques auxquelles peuvent donner lieu ces conventions, et la nature exacte des droits qu'elles engendrent. D'ailleurs, peu importe, au point de vue de la constitution de ces sociétés, qu'elles entendent louer purement et simplement, ou avec promesse de vente. Elles sont toujours soumises aux mêmes règles ; et d'ailleurs rien ne s'opposerait à ce qu'une même société pratiquât alternativement suivant les circonstances l'un et l'autre type de contrat.

La première société de capitaux ayant pour but la construction des habitations à bon marché fut constituée à Mulhouse en 1853. Elle eut pour fondateur M. Dolfus. Les membres de la société, pour la plupart chefs d'industrie dans cette ville, s'interdisaient de percevoir aucun profit au-dessus du taux de leurs actions à 4 0/0. Le but essentiel était de construire dans les condi-

tions les plus économiques, et sur des terrains ayant une faible valeur, des maisons qui ne seraient vendues qu'à des ouvriers ou à des artisans. Les prix de vente variaient, suivant les constructions, entre 2100 et 3700 francs, le paiement devant être ordinairement réalisé au moyen d'annuités. Malgré le temps d'arrêt qui coïncida avec nos malheurs en 1870, les cités de Mulhouse comptaient, en 1888, 1124 maisons toutes vendues.

Si l'on passe maintenant aux associations d'intéressés qui se présentent sous le nom de sociétés coopératives de construction, on s'aperçoit qu'il en existe déjà trois types différents : le type dit anglais, le type italien, et le type de la Société française des habitations à bon marché.

A. — *Type anglais*. — En Angleterre, les « Building Societies » sont, en réalité, de simples sociétés de crédit populaire. Elles prêtent à leurs membres les fonds qui leur sont nécessaires pour construire eux-mêmes leurs habitations. La restitution du prêt est garantie par une hypothèque grevant la maison construite, et le remboursement en est effectué par annuités.

Ce système a l'avantage de laisser à l'ouvrier une très grande latitude pour l'organisation de sa maison. Il s'y attachera, car elle sera véritablement son œuvre. Dans beaucoup de nos sociétés, même coopératives, la maison est au contraire conçue sur un plan uniforme. Chacune ressemble à sa voisine. Aucune ne répond exactement

aux goûts ni aux besoins de son propriétaire. La banalité des murs engendre chez lui à la longue l'indifférence et l'ennui. Aussi le système anglais doit-il être, à notre avis, très encouragé, et nous voyons les sociétés les plus récentes constituées dans notre pays lui emprunter ses principaux caractères. La seule critique qu'on ait pu élever contre lui est qu'il constitue pour le futur propriétaire une lourde charge : d'abord, en l'obligeant à s'occuper lui-même des moindres détails de construction et d'installation de sa maison, ensuite en ce qu'il l'expose ou à se laisser entraîner au delà de ses ressources et de ses prévisions, ou au contraire à rechercher l'économie en négligeant les règles les plus élémentaires de l'hygiène et de la salubrité. « En outre, disait M. Siegfried, dans l'exposé des motifs de la loi de 1894, dans le système du prêt, l'opération une fois commencée ne saurait aisément s'interrompre. La maison appartient à celui qui l'a construite, et les frais d'hypothèque, d'éviction, de transmission peuvent devenir intolérables. Ayant été faite pour lui et par lui, il est à craindre qu'elle ne soit d'une vente difficile. Le système anglais du prêt, qui rive l'emprunteur à sa maison, convient à des ouvriers en possession de la stabilité, et accoutumés au « self help », au mandement de leurs propres affaires... »

Ces inconvénients pourraient être, à notre avis, très facilement évités par les coopératives en exigeant que leurs membres leur soumettent préalablement le plan

et le devis de la maison qu'ils entendent faire construire. Elles ne prêteraient qu'autant que la maison leur paraîtrait réunir les conditions désirables au double point de vue du prix et de l'hygiène. Il n'y aurait là qu'un exercice du devoir de protection de la société coopérative envers ses membres.

Remarquons que la charge résultant pour le coopérateur du remboursement du prêt par annuités n'est pas plus lourde que celle résultant de l'achat fait à la société dans les sociétés qui construisent elles-mêmes.

Enfin il nous semble qu'on méconnaît le but des habitations à bon marché, en disant que la maison ayant été construite sur les idées d'une personne déterminée ne sera pas facilement cessible. L'acquisition d'une habitation à bon marché implique forcément, chez celui qui la réalise, l'idée d'un séjour en quelque sorte définitif dans la localité où il veut devenir propriétaire.

En définitive, le type anglais présente de très grands avantages. C'est ce qui explique le développement considérable qu'ont pris en Angleterre les *Building Societies* (1).

Ce mouvement ne s'est du reste pas limité à l'Angleterre : il s'est également manifesté aux Etats-Unis où l'on évalue de 60 à 70.000 le nombre des ouvriers qui sont devenus propriétaires de leur petite maison. En

(1) Voir *suprà*, p. 53.

1888, le nombre des « Cooperative Building associations » dans ce pays était évalué à 3.500, et leur fortune à un milliard et demi de francs environ.

B. *Type italien.* — Dans le système italien, la Société construit elle-même les maisons, et les loue aux coopérateurs avec diverses combinaisons qui leur permettent d'en acquérir la propriété dans un temps plus ou moins éloigné. Les deux combinaisons les plus employées sont les suivantes : 1° transfert immédiat de la propriété sous la réserve d'une hypothèque destinée à assurer le paiement de toutes les annuités représentatives du prix ; 2° transfert de la propriété après le paiement de toutes les annuités.

Diverses sociétés se sont constituées sur ce modèle en Italie. Signalons, au premier rang, la « Societa edificatrice di abitazioni operaie » de Milan qui, tant avec son fonds social qu'avec ses capitaux prêtés par la Banque Populaire de Milan, avait construit en 1892 plus de 100 petites maisons qu'elle vendait à ses actionnaires par annuités.

Cette importante société a donné, en Italie, l'impulsion à la création des habitations à bon marché. Sur son modèle, des sociétés coopératives de construction se sont formées dans les principales villes de ce pays. A cette même époque de 1892, on en comptait environ 70 composées de plus de 9.000 actionnaires et ayant un capital de 20.640.000 francs.

C. *Type de la Société française des habitations à bon*

marché. — M. Siegfried l'a exposé dans ces termes :
 « Supposons que l'ouvrier puisse consacrer à son loyer une somme annuelle de 150 à 200 francs et qu'il puisse épargner 50 à 100 francs, soit au total qu'il puisse consacrer une annuité de 250 à 300 francs pour acquérir la propriété de son habitation. En adoptant le taux de 4 0/0 pour l'intérêt, 2 0/0 pour les frais généraux, et 3,000 francs pour le prix de l'immeuble, voici quel sera le mécanisme. L'ouvrier entrera dans la Société coopérative comme simple adhérent. D'abord simple déposant avec un versement minime de 1 franc par semaine, il deviendra ensuite associé en opérant un premier versement du dixième ou de 5 francs par action de 50 fr., et en s'engageant à des versements mensuels de 1 franc pour chaque action souscrite. Quand l'ensemble de ces versements aura atteint 300 francs c'est-à-dire la valeur de 6 actions, il les échangera contre 60 actions libérées d'un dixième et les transférera à la Société en garantie du compte courant qu'elle va lui ouvrir. Il sera tenu de verser 0 fr. 10 par mois et par action c.-à.-d. $60 \times 1.20 = 72$ francs par an pendant une période suffisante pour que l'amortissement de sa dette de 2700 (3000 — 300) soit complet. La durée de cette période sera par conséquent variable avec le versement mensuel et le rendement des actions. Il paiera, en outre, pour son loyer une somme fixe de 180 francs qui se décompose ainsi : loyer proprement dit 4 0/0..... soit 120 francs ; frais généraux 2 0/0..... soit 60 francs. $120 + 60 = 180$.

A raison d'un versement mensuel de 0 fr. 10, l'amortissement annuel sera de 72 francs somme qui éteint une dette de 2.700 francs en 25 ans. »

Dans le système adopté par cette société le transfert de la propriété est toujours différé jusqu'au parfait paiement des annuités (1).

La société coopérative joue dans tous les cas à l'égard de ses membres d'abord le rôle d'un bailleur, puis le rôle d'un banquier qui fait fructifier les dépôts des sociétaires jusqu'à ce que le montant avec les intérêts composés atteigne le prix de l'immeuble.

Ce système est assurément ingénieux, et l'on a fait remarquer avec raison qu'ici les intérêts respectifs et opposés de la société et de ses membres pourront toujours être dissociés et liquidés sans difficulté. On ne peut lui reprocher qu'une trop grande complication dans le calcul des annuités. Il est à craindre que son mécanisme ne soit pas toujours très nettement compris par les ouvriers et que par suite ils hésitent à s'engager dans une voie mal connue. Il est vrai que, le plus souvent, sans chercher à leur expliquer le fonctionnement financier de la société, on fera pour eux les calculs nécessaires et on leur indiquera simplement les sommes qu'ils auront à déboursier par mois ou par an pour devenir propriétaires.

Nous donnons ci-dessous la formule de bail avec pro-

(1) Nous examinerons plus loin en détail si le système de la propriété différée doit être approuvé.

messe de vente proposée par la « Société française » aux sociétés d'habitations à bon marché.

Modèle de bail avec promesse de vente par une société anonyme d'habitations à bon marché (1).

Bail.

Entre les soussignés :

M., agissant comme administrateur délégué de la Société de., dont le siège social est à., d'une part,

Et M. demeurant à. d'autre part,

Il a été dit et convenu ce qui suit :

M., au nom de la Société, fait bail à M. qui accepte, à partir du., pour. années consécutives, d'une maison située à. comprenant. tenant par devant à., à droite, à., à gauche, à. et au fond, à. ; le tout d'une contenance d'environ. mètres carrés.

Ainsi que ladite maison se poursuit et comporte sans aucune exception ni réserve et sans qu'il soit besoin d'en faire ici une plus ample description le preneur déclarant la connaître parfaitement pour l'avoir vue et visitée.

Le présent bail est fait aux charges et conditions générales applicables à tous les immeubles de la Société. et contenues dans un cahier des charges déposé pour minute à M^e., notaire à. suivant acte du., dont il a été donné connaissance au preneur qui s'engage à l'exécuter dans toutes ses parties.

De son côté, M., au nom de la Société. s'oblige à livrer la maison, objet des présentes, en parfait état lors de l'entrée en jouissance du preneur et à la maintenir en bon état de grosses réparations jusqu'au jour où M. sera

(1) Les Sociétés *coopératives* doivent procéder, non par promesse de vente, mais par acte d'attribution, pour ne payer que des droits d'enregistrement moins élevés.

devenu propriétaire par suite de la réalisation de la vente dont il sera ci-après parlé.

En outre le présent bail est consenti moyennant un loyer annuel de. . . . , que le preneur s'engage à payer en quatre termes égaux les 1^{er} janvier, avril, juillet et octobre de chaque année pour le premier paiement avoir lieu le. . . .

M. . . . requiert l'enregistrement du bail pour 3 ans.

Promesse de vente.

M. . . . , au nom de la Société de. . . . promet de vendre à M. . . . qui accepte, la maison qui vient de lui être louée, et ce, moyennant le prix principal de. . . . que M. . . s'engage à acquitter par acomptes annuels fixés à la somme de. . . . et payables aux mêmes époques que le loyer.

M. . . . deviendra de plein droit propriétaire de l'immeuble lorsqu'il ne sera plus débiteur envers la Société vendeuse que de quatre annuités seulement, c'est-à-dire après paiement de la N^{me} annuité échéant le. . . . date à partir de laquelle courra le délai imparti par la loi du 10 novembre 1894 pour le versement au Trésor de la première fraction du droit de mutation dont les parties se proposent de requérir alors le fractionnement.

Toutefois, sans perdre le bénéfice du paiement par annuités, le preneur pourra, lorsqu'il sera libéré des cinq (1) premières annuités, demander à la Société vendeuse de lui consentir définitivement la transmission de la propriété. — Dans ce cas, le délai imparti par la loi du 30 novembre 1894 courra du jour de l'acte constatant qu'il a été fait usage par le preneur de la faculté ainsi réservée.

Fait double à. . . . le

(1) On peut fixer au tiers ou aux deux cinquièmes de la durée de l'amortissement le nombre d'années après lequel s'effectuera la vente. Il ne paraît pas prudent d'anticiper davantage.

CHAPITRE III

DES FACILITÉS DONNÉES PAR LA LOI AUX CONSTRUCTEURS POUR SE PROCURER LES RESSOURCES NÉCESSAIRES.

L'article 6 de la loi du 30 novembre 1884 dispose :
« *Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine qui ne pourra excéder un cinquième, à la construction des maisons à bon marché, dans les limites de leurs circonscriptions charitables, ainsi qu'en prêts hypothécaires aux sociétés de construction de maisons à bon marché et aux sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat ou la construction de ces maisons, et en obligations de ces sociétés.* »

La Caisse des dépôts et consignations est autorisée d'employer jusqu'à concurrence du cinquième, la réserve provenant de l'emploi des caisses d'épargne qu'elle a constituée, en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit indiquées au paragraphe précédent. »

Ce texte contient l'énumération absolument limitative des personnes morales qui peuvent consentir des prêts hypothécaires soit aux sociétés de construction, soit aux sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes,

ont du moins pour objet de faciliter l'achat et la construction de ces maisons.

Ces personnes morales sont : 1° les bureaux de bienfaisance, 2° les hospices et hôpitaux, 3° la caisse des dépôts et consignations. A cette liste il y a lieu toutefois d'ajouter les caisses d'épargne privées. Les travaux préparatoires nous apprennent en effet que le texte primitif rédigé par la commission du Sénat reconnaissait formellement, dans ses paragraphes 2 et 3, aux caisses d'épargne privées la faculté de prêt autorisée dans l'article 6 actuel. Si ces deux paragraphes ont disparu dans le cours de la discussion au Sénat, ce fut précisément pour ne pas empiéter sur le domaine de la loi du 20 juillet 1894 relatives aux Caisses d'épargne qui visait spécialement cette faculté de prêt (1). L'article 10 de cette loi autorise les caisses d'épargne à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle, et le cinquième du capital de cette fortune en acquisitions ou constructions d'habitations à bon marché, ou en prêts hypothécaires ayant ce même objet.

Ce n'est pas sans beaucoup de résistance que l'article 6 qui consacre la faculté de prêt au profit des personnes morales mentionnées plus haut, fut adopté par le Sénat. Spécialement, en ce qui concerne la Caisse des dépôts et consignations, M. Boulanger déclara qu'il était absolument opposé à la disposition permettant d'immo-

(1) Séance du 12 décembre, *Journ. Off.* du 13. Débats parlam., p. 1420.

biliser les fonds de cette caisse dans des placements de la nature de ceux qu'autorisait la loi. « Quand nous plaçons, disait à ce sujet M. Boulanger (1), des fonds de la caisse des dépôts et consignations, c'est-à-dire les fonds destinés au remboursement de consignations, nous voulons que ces fonds soient mobiles, et qu'à certains moments nous puissions en avoir la disposition. Or nous considérons, dans la commission de surveillance, que placer des fonds de cette nature en habitations ouvrières... c'est se condamner à n'en avoir plus la disposition à un moment donné. J'ajoute que c'est une tentative très malheureuse que d'entraîner un grand établissement comme la Caisse des dépôts dans des opérations de ce genre » (2).

S'élevant à un point de vue plus général, M. Buffet critiqua également cette disposition de la loi comme créant la possibilité de faire appel désormais aux Caisse publiques pour toutes sortes d'entreprises philanthropiques. « Tous les faiseurs de grands projets humanitaires, disait M. Buffet, ont tourné leurs regards vers ces caisses où il y a des dépôts de plusieurs milliards. Ils veulent se jeter sur ces dépôts dont l'Etat, en définitive, est responsable, et entendent les employer à la réalisation de leurs merveilleuses améliorations sociales. Il n'y aura pas, il est vrai, de crédit à inscrire

(1) M. Boulanger, était à cette époque, membre du Comité de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

(2) Séance du 19 juin 1894, *J. Off.* du 20. Débats parlem., p. 560.

au budget, mais dans un jour de grande crise que nous devons toujours prévoir, comment avec des placements très équivoques et absolument irréalisables, comment rembourserez-vous les dépôts ! »

Le Sénat, ému par le spectre de la banqueroute et par les déclarations évidemment peu favorables de M. Buffet, ordonna le renvoi de la disposition à la commission (1). Ce ne fut que dans la séance du 8 novembre 1894 que fut transmis au Sénat le texte nouveau qui limite assez largement, comme nous aurons à le préciser bientôt, la faculté de prêt des diverses personnes morales (2). Le Sénat considéra ce texte comme une transaction acceptable, et l'adopta nonobstant les nouvelles critiques de M. Buffet (3).

En quoi consistent les limitations édictées par l'article 6 en question ?

D'après ce texte, les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, ne peuvent consacrer aux constructions à bon marché (construction proprement dites ou prêts hypothécaires) qu'un cinquième de leurs revenus au

(1) Séance du 19 juin 1894.

(2) Séance du 8 novembre 1894, *J. Off.* du 9. Débats parl., p. 835.

(3) La Caisse des dépôts n'a pas abusé de la faculté de prêt que lui donne la loi de 1894, si l'on en croit le rapport annuel du Comité supérieur en 1897 au Président de la République. « Ce rapport vous dira, Monsieur le Président, la prudence, pour ne pas dire la timidité, qui semble avoir présidé aux premières mesures prises par cet établissement (la Caisse des dépôts), les appels encore inécoutés adressés par la loi de 1894 aux bureaux de bienfaisance, aux hospices et aux hôpitaux.... »

maximum, et encore ne peuvent-ils en disposer dans ces limites qu'avec l'autorisation préfectorale.

Quant à la Caisse des dépôts et consignations elle ne peut employer ses fonds au même objet, que jusqu'à concurrence du cinquième de la réserve provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne qu'elle a constituée. On estime généralement que cette réserve s'élève à 75 millions environ (1).

L'article 10 du décret réglementaire du 21 septembre 1895, comblant une lacune de la loi, est venu déterminer les règles à suivre pour arriver à la fixation du cinquième. Il est ainsi conçu : « le cinquième du patrimoine des établissements de bienfaisance qui pourra être employé conformément aux dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la loi, devra être calculé d'après le cours de la Bourse pour les valeurs mobilières et, pour les immeubles, d'après l'évaluation qui en sera faite par un expert nommé par le préfet.

Les immeubles affectés aux services d'assistance ne seront pas compris dans cette évaluation et n'entreront pas en ligne de compte.

Les biens mobiliers ou immobiliers provenant de fondations et grevés d'une charge spéciale n'entreront en ligne de compte que sous déduction de la somme nécessaire pour faire face à ces charges.

En aucun cas, la somme dont les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux pourront ainsi disposer ne dépassera le montant de leur fortune mobilière...

(1) Challamel, *Commentaire de la loi du 31 novembre 1894*.

CHAPITRE IV

RÈGLES TECHNIQUES A SUIVRE POUR LA CONSTRUCTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ (1).

Nous ne dirons que quelques mots sur cette matière qui relève plutôt de la science de l'hygiéniste et de l'architecte que du droit et de l'économie politique.

Voici les principaux desiderata admis par les auteurs :

A. — *Emplacement*. — 1° La forme doit être aussi régulière que possible ;

2° Le terrain à bâtir doit être assez vaste pour que les constructions n'en recouvrent pas plus des $\frac{2}{3}$;

3° L'emplacement doit être situé près du lieu de travail des ouvriers, ou du moins près d'une voie de transport.

B. — *Arrangement et groupement des logements*. — 1° Aucun logement ne doit être établi soit dans les caves, soit dans les greniers ;

2° Les logements de famille se composeront, suivant

(1) Voir les rapports présentés sur cette question au Congrès de Bruxelles par MM. Olaf Schmidt, Emile Cacheux, Lagasse, de Locht et Hellemans.

le nombre des membres de la famille, de une, deux ou trois pièces, d'une cuisine, d'un garde-manger, d'un cabinet d'aisances, et d'un vestibule.

C. — *Distribution intérieure en général.* — 1° Les escaliers doivent se trouver près des murs extérieurs pour être suffisamment éclairés et ventilés ;

2° Les logements seront groupés autour des escaliers de manière à communiquer directement avec eux ;

3° Les corridors communs sont interdits.

D. — *Dimensions des pièces.* — 1° La largeur du vestibule doit être au moins de un mètre ;

2° La cuisine ne peut avoir moins de 6 mètres carrés. Mais, ajoute M. Schmidt, si l'appartement ne se compose que de deux et surtout d'une chambre, il faut l'avoir beaucoup plus grande puisque, dans ce cas, probablement, elle ne servira pas seulement de cuisine proprement dite, mais encore de salle à manger et de séjour habituel ;

3° La plus petite chambre ne doit pas être de moins de 10 mètres carrés ;

4° La hauteur des étages doit être au moins de 2 mètres 50.

E. — *Règles de construction proprement dite.* — 1° Les murs de séparation des différentes pièces doivent être construits en briques autant que possible. Toutefois, si les circonstances l'exigent, on pourra les établir au moyen de deux cloisons de planches crépies des deux côtés, ou même d'une seule cloison de planches peintes à l'huile ;

2° Il faudra éviter, autant que possible, la construction des escaliers tournants qu'il est difficile d'éclairer et où la circulation est toujours plus ou moins dangereuse ;

3° Les murs des escaliers devront être crépis de mortier de ciment au moins jusqu'à la hauteur de 1 m. 25. M. Schmidt, dans le rapport précité, émettait le vœu que le revêtement en ciment fût remplacé par des dalles ou des briques vernissées... « ce qui est à la fois plus solide et plus propre » ;

4° A l'exception du vestibule, toutes les pièces du logement, y compris le garde-manger et les water-closets, doivent communiquer directement par une ou plusieurs fenêtres avec l'air extérieur ;

5° Les recoins doivent être autant que possible évités ;

6° En vue de la propreté, il faut vernir partout les planches et peindre à l'huile les murs sur toute leur hauteur, dans les chambres de séjour. Certains architectes se prononcent contre l'emploi des papiers peints qui contiennent soit dans le papier lui-même, soit dans la colle, des substances nuisibles à la santé ;

7° L'évier sera de 0 m. 45 centimètres, autant que possible isolé, et sans aucun contact avec des constructions de bois ;

8° A chaque étage, sinon à chaque logement, il doit exister des conduits murés pour le débarras des balayures, en argile ou en fer émaillé et d'un diamètre de 0 m. 25 au moins.

F. — *Chauffage et ventilation.* — 1° Il y aura au moins un poêle à ventilation par logement ;

2° Chaque chambre doit être munie d'un tuyau à régulateur destiné à aspirer l'air vicié.

Les indications ci-dessus, données par les spécialistes au dernier Congrès des habitations à bon marché, seront utiles aux constructeurs et aux Comités locaux d'habitations à bon marché. Il est certain que, si elles étaient exactement suivies, les résultats, au point de vue de l'hygiène et du bien-être des ouvriers, seraient immenses.

Il faudrait cependant se garer d'un excès de réglementation, et de raffinements qui auraient pour effet d'effrayer les sociétés de construction et de majorer considérablement le coût des habitations. Ainsi, demander, comme l'ont fait certains, que la maison intérieurement ne présente pas d'angles, que tous les coins soient arrondis, que les fenêtres comportent une partie fixe et une partie mobile, etc., nous semble vraiment un peu exagéré. Il faut à l'ouvrier une maison salubre, mais non un sanatorium.

Jusqu'ici, en étudiant les conditions techniques auxquelles doivent satisfaire les habitations à bon marché, nous avons eu en vue principalement les maisons pouvant servir au logement de plusieurs familles, telles qu'elles existent dans les grandes villes, et qui impliquent d'ordinaire pluralité de locataires. On sent bien que l'idéal serait de supprimer ces immenses casernes

qui abritent les ménages les plus divers, et où, quoi qu'on fasse, l'ouvrier ne se sentira jamais bien chez lui. De plus, l'acquisition en pleine propriété d'un étage ou d'un logement dans un immeuble, bien que permise par le Code civil, n'est passée dans les mœurs que de très rares populations (1). On peut donc affirmer que le législateur de 1894 ne les avait pas principalement en vue quand il s'efforça de favoriser l'accession de l'ouvrier à la propriété.

Le type de la maison isolée, réservée à l'habitation d'une seule famille, doit être recherché et préféré à tout autre. Il épargne à l'ouvrier la promiscuité et les mille désagréments de la cohabitation, est le seul qui lui donne la sensation complète de la famille et du chez soi.

Sauf de très rares exceptions, ce type ne pourra malheureusement être réalisé dans la plupart de nos grandes villes. « Il nous paraît bien difficile de bâtir une maison avec la cour ou le jardinet sans qu'il résulte de ce chef l'emploi d'un terrain de 35 mètres carrés au minimum pour la maison, et de 17 mètres carrés pour la cour ou le jardinet, soit au total, une surface de 52 mètres. Or, il n'est presque pas possible de trouver dans une agglomération importante des terrains à moins de 25 francs le mètre carré, soit à 250.000 francs l'hectare. Ainsi le coût du terrain de la maison précitée s'élèverait à $52 \times 25 = 1.300$ francs (2) ».

(1) Notamment dans l'Isère.

(2) Rapport de M. Lagasse au Congrès de Bruxelles.

L'habitation isolée ne semble donc pas possible dans les centres en tant qu'habitation à bon marché. S'ensuit-il que les employés et ouvriers occupés dans nos grandes villes industrielles doivent abandonner l'espoir de devenir jamais propriétaires de leur petite maison ? Assurément non. Nous assistons, grâce à la diffusion des moyens de transport, à un bouleversement bienfaisant de ce qu'on avait considéré jusqu'à présent presque comme des lois économiques. Déjà, dans un bon nombre de nos populeuses cités, nous voyons le tramway électrique à voie étroite sillonner avec rapidité les grandes artères qui mènent du centre à la périphérie, et, en quelques minutes, pour une somme très modique, amener l'ouvrier de sa maison à son atelier. La bicyclette elle-même, entrant de plus en plus dans les mœurs, est appelée à devenir l'utile auxiliaire de la maison suburbaine salubre et à bon marché.

Il est impossible de n'être pas frappé des résultats considérables que cette faculté de déplacement rapide et peu coûteux, mise aujourd'hui à la portée des classes ouvrières, peut produire.

L'ouvrier ne sera plus obligé de se loger sous la fumée même des cheminées de son usine, sur un terrain de ville où, par suite de la cherté du prix et de l'abondance des demandes, son logement est, à la fois, exigu et très cher. Désormais, plus de ces entassements morbides, plus de ce grouillement de populations misérables, plus de ces immenses casernes où chaque étage, chaque

pièce recèle une misère durement exploitée, plus de caves, de cours, de courettes, de forts !.. Dans la riante banlieue, près de la large voie de communication où passe le rail sauveur, se percent des rues nouvelles le long desquelles s'élèvent les propres et salubres demeures, abris des travailleurs de demain.

TITRE III

RÉGIME APPLICABLE AUX HABITATIONS A BON MARCHÉ.

CHAPITRE PREMIER

DE L'ACQUISITION DE LA PROPRIÉTÉ PAR L'OCCUPANT D'UNE HABITATION A BON MARCHÉ.

Une question préjudicielle se pose. Est-il opportun de rendre l'ouvrier propriétaire ? Ne vaut-il pas mieux ne lui conférer qu'un simple droit de jouissance sur la maison à bon marché qu'on construira pour lui ?

C'est seulement si l'on admet le premier terme de ce problème qu'on pourra examiner la question délicate et complexe de savoir à quel moment le transfert de la propriété doit être opéré.

Occupons-nous donc, tout d'abord, de prendre position sur la question de principe.

SECTION I. — La propriété doit-elle être transférée à l'occupant ?

L'instinct de la propriété est si profondément ancré dans le cœur de l'homme ; ce droit forme un complément si naturel de la personnalité, une garantie si efficace de la liberté, que la réponse à cette question semble ne pouvoir être un instant douteuse. D'une façon générale nous admettons aussi l'affirmative.

L'ouvrier ne jouira vraiment de sa maison que du jour où il sera devenu propriétaire. On a pu dire qu'alors seulement la maisonnette devenait vraiment *l'arche sainte de la famille*, et qu'elle était le meilleur instrument pour en développer l'esprit, et en perpétuer l'existence. Nous lisons, dans un rapport de la commission d'enquête de Thaon (Vosges) au Comité permanent des habitations à bon marché, les lignes suivantes : « Un ouvrier propriétaire fréquente rarement les cafés et les cabarets. Il a hâte, sitôt son travail terminé, de rentrer chez lui, et il consacre tous ses instants de liberté à l'entretien et à l'amélioration de sa maison, de son jardin ; il donne tous ses loisirs aux soins de sa famille et de sa propriété. »

L'attribution de la maison à bon marché en pleine propriété favorise donc l'esprit de famille. Cette idée a été comprise de tout temps et appliquée par un certain nombre de législations. Elle explique le caractère sacré

de l'*heredium* chez les anciens Romains, de la *terra salica* chez nos ancêtres les Francs. Aujourd'hui, en présence du ralentissement très inquiétant de la natalité dans notre pays, une institution de nature à restaurer et à développer si efficacement l'esprit de famille, prend une importance particulière et mérite d'être encouragée par tous ceux qui ont à cœur non pas seulement la prospérité mais l'existence même de la patrie.

L'acquisition de sa maison, nécessitant pour l'ouvrier une légère majoration du prix de son loyer, stimulera chez lui le goût de l'épargne. « Et quel meilleur placement peut-il faire de ses économies, dit M. Weber (1) ; au lieu d'aller les porter à une caisse publique et d'augmenter ainsi une masse déjà trop considérable de capitaux improductifs, au lieu d'acheter quelques actions d'une société qui, un beau jour, sombre dans un krach et l'entraîne dans sa ruine, il se crée un foyer. »

Enfin, l'ouvrier devenu propriétaire se trouve désormais lié d'une façon plus étroite aux destinées de son pays. Le jour où il faudra aller à la frontière, ce ne sera plus seulement pour défendre la maison des autres. Ayant au prix de ses sueurs acquis une parcelle de la terre de France, avec quelle énergie désespérée ne combattra-t-il pas l'envahisseur ! Initié aux bienfaits et aux charges de la propriété individuelle, il se trouve intéressé au maintien de l'ordre social existant. Le jour

(1) Rapport de M. Weber, avocat à la Cour d'appel de Paris, sur la X^e Question au Congrès de Bruxelles.

où la majorité des ouvriers serait composée de propriétaires, le socialisme n'existerait plus qu'à l'état de système, irait accroître sur les catalogues des bibliothèques le nombre des utopies déjà oubliées par le siècle qui les enfanta.

Cependant, il ne faut pas se dissimuler que, dans l'état actuel de la société, il y a toute une catégorie de prolétaires pour lesquels le logement en simple jouissance, ou à titre de locataire, demeure seul possible. Ce sont ceux qui sont employés dans des industries instables ou éphémères, ou qui sont trop pauvres, ou dont le métier exige de fréquents déplacements. Remarquons aussi que certains ouvriers d'art, notamment à Paris, ont besoin de vivre dans l'atmosphère élégante où ils prennent leurs modèles. En ce cas, la propriété d'une maison serait une lourde charge pour celui qui voudrait la conserver, une occasion de perte pour celui qui chercherait à s'en défaire. De cette remarque parfaitement exacte, on a fait à tort une objection contre le système de l'accession de l'ouvrier à la propriété. A notre avis, cette objection n'infirme pas notre système, elle constitue simplement une indication sur la manière dont il doit être appliqué. Il en résulte, en effet, que l'ouvrier ne devra pas se rendre acquéreur à la légère d'une habitation à bon marché. Avant d'effectuer une opération de ce genre, il devra longuement réfléchir, consulter ses aspirations et ses goûts, se rendre compte de l'avenir de l'industrie ou des industries fonctionnant

dans la région. Nous n'engagerons à devenir propriétaire que celui qui, habitant depuis plusieurs années la même localité, a compris qu'à moins de circonstances imprévues, il y trouverait toujours du travail pour lui et pour les siens (1).

Enfin, la dernière objection produite est celle-ci : l'ouvrier devenu propriétaire n'abusera-t-il pas de son droit en spéculant sur sa maison, en l'hypothéquant dès qu'il aura besoin d'argent ? Mieux vaut pas de propriété qu'une propriété obérée, s'écrie-t-on. Soit ! mais ce serait cependant exagérer la protection due à l'ouvrier que de le priver de l'exercice d'un droit sous prétexte que l'abus en est possible. *Abusus non tollit usus*, disaient les Romains. Considérer l'homme du peuple comme un mineur incapable de se conduire et de s'administrer soi-même, retenir l'ouvrier dans une perpétuelle enfance, peut servir les ambitions et les cupidités d'une certaine classe de politiciens ou de ploutocrates, ce ne sera jamais une conception juste, morale, ni humaine. On a proposé l'inaliénabilité de la maison acquise par l'ouvrier. A-t-on réfléchi à tout ce qu'il y aurait de choquant dans une pareille mesure ? L'ouvrier pourrait-il se plaire dans une maison à laquelle il serait attaché comme le serf à sa glèbe ? Et puis l'industrie qui

(1) Il y a donc place, à côté des sociétés ayant pour objet de rendre l'ouvrier propriétaire, pour des sociétés de location à bon marché où on ne confèrera à l'occupant qu'un simple droit de jouissance.

le nourrissait peut disparaître, se déplacer. Que fera-t-il s'il ne peut, à son tour, quitter la localité sans perdre la valeur de sa maison, son unique fortune. Ajoutons que ce système nous gratifierait d'un véritable régime dotal nouveau. Et le régime dotal — comme l'a fait spirituellement observer M. Challamel — n'a jamais marié personne. N'oublions pas non plus qu'il présente de sérieux inconvénients au point de vue du commerce et de la libre circulation des biens.

SECTION II. — A quel moment la propriété doit-elle être transférée ?

Si l'ouvrier était en mesure de payer immédiatement le prix de la maison qu'il désire acquérir, la question de savoir à quel moment la propriété doit être transférée n'aurait pas lieu de se poser. Mais, en fait, l'ouvrier ne pouvant se libérer que par annuités, des exigences peuvent se produire de la part du constructeur : soit qu'il ne consente à passer acte de vente qu'après complet paiement de toutes les annuités, soit que, tout en passant l'acte de vente immédiatement, il stipule que la translation de propriété sera différée jusqu'au versement intégral des annuités. On sait que le principe de notre Code qui admet que la propriété se transfère par le seul effet des obligations n'est pas d'ordre public, et qu'en conséquence il peut y être dérogé par convention légalement formée entre les parties (art. 1134). On

peut donc vendre tout en stipulant que la propriété sera transmise ultérieurement.

Nous disons : « vendre » et non pas seulement « promettre de vendre ». Aux termes de l'article 1587, ces deux termes semblent équivaloir quand il s'agit d'une promesse synallagmatique. Mais des controverses se sont élevées sur la portée de cet article 1587 et de la promesse de vente. D'après MM. Troplong, Marcadé et d'autres auteurs, la promesse de vente donne seulement à l'acheteur le droit d'obliger le vendeur à lui vendre, mais un jugement est nécessaire s'il refuse de s'exécuter. Jusque-là, la propriété n'est pas transférée, l'annulation de la vente est possible.

Nous n'admettons pas ce système. Nous considérons que, du moment où il y a accord sur la chose et sur le prix, les effets de la promesse de vente qui vaut vente, se produisent immédiatement tant au point de vue du transfert de la propriété qu'au point de vue des risques (1). Mais alors même que l'opinion contraire prévaudrait, elle est étrangère à notre question : alors même que la promesse de vente n'entraînerait pas le transfert de la propriété, la vente, dans notre droit, entraîne en principe ce transfert ; et c'est pourquoi, quelle que soit l'opinion qu'on peut avoir sur l'effet de la promesse de vente, il faut toujours, si l'on veut que le transfert

(1) Guillouard, tome I, p. 83, n° 77 ; Chambéry, 31 janvier 1894 ; Trib. de la Seine, 25 février 1893.

de la propriété résultant d'une vente soit différé, une stipulation expresse à cet égard.

C'est cette stipulation que nous appellerons, dans l'espèce, système de la propriété différée.

Lorsque, malgré l'impossibilité où est l'acquéreur de se libérer immédiatement, le vendeur de la maison ouvrière n'adopte pas la stipulation précitée, le transfert de la propriété a lieu dès l'entrée en jouissance. L'acquéreur est immédiatement propriétaire, sous condition résolutoire du défaut de paiement du prix.

On se trouve donc en présence de deux combinaisons possibles : 1° celle de la propriété différée : 2° celle de la propriété transmise dès l'entrée en jouissance.

Le système de la propriété différée présente plusieurs avantages qui justifient pleinement son adoption comme règle générale.

1° Il y a un intérêt économique de premier ordre, doublé en définitive d'un intérêt social, à ce que l'ouvrier fasse ce qu'on a appelé « l'apprentissage de son métier de propriétaire ». Il faut que peu à peu, par étapes en quelque sorte, il s'habitue aux agréments et aussi aux charges de la propriété, qu'il en connaisse par là tout le prix et qu'il conçoive pour elle un attachement d'autant plus grand.

On pourrait craindre, en effet, que, devenu du jour au lendemain propriétaire de sa maison, n'ayant pas eu le temps de s'y attacher par conséquent, il soit plus facile-

ment enclin à la louer, à l'hypothéquer, et à la vendre au premier venu.

2° Le système de la propriété différée laisse au futur acquéreur une très grande tranquillité d'esprit. Il n'est point exposé à se tromper sur l'étendue exacte des charges qu'il assume. Il connaît à l'avance, et d'une façon certaine, ses déboursés. D'autre part, le constructeur restant toujours propriétaire est seul tenu de toutes les charges d'impôts, d'assurances, etc., qui pèsent sur l'immeuble. Il est vrai que ces charges devront, en définitive, retomber sur l'acquéreur, mais il ne les supportera que d'une façon indirecte, car elles seront comprises dans le calcul des annuités.

3° S'il y avait dans tous les cas transfert immédiat, on aurait pu redouter que des sociétés ou des particuliers peu scrupuleux ne construisent au rabais des maisons dont l'entretien ou la réfection auraient été souvent ruineux pour l'acquéreur. Ce danger est moins à craindre dans le système de la propriété différée. Le constructeur restant propriétaire jusqu'à complet paiement est chargé, pendant cette période d'attente, de toutes les grosses réparations. Il a donc intérêt à construire solide.

Enfin, l'acquéreur ne devenant propriétaire que par le paiement intégral des annuités, acquiert une propriété débarrassée du privilège du vendeur (1).

(1) Il en serait toutefois autrement dans le cas d'ailleurs très pratique où le transfert de propriété est subordonné au paiement d'un

Acquiert-il également une propriété franche et quitte de toute charge constituée par le constructeur entre la passation du contrat et le paiement intégral des annuités ? Sur ce point, on ne peut faire une réponse unique, il faut distinguer, en effet, suivant les deux formes sous lesquelles peut se présenter le contrat intervenant entre le constructeur et l'ouvrier.

Si le constructeur est un particulier, ou une société anonyme, le contrat d'acquisition se présentera sous la forme suivante : le constructeur consentira à l'ouvrier, son futur acheteur, un bail avec promesse unilatérale de vente (1). En pareil cas, il y a là en définitive une promesse de vente conditionnelle, la condition étant le paiement des annuités stipulées. Or, comme toute condition a un effet rétroactif au jour du contrat, il en résulte que l'ouvrier sera censé avoir été propriétaire au moment de l'obligation contractée, et que, par suite, tous les droits consentis *pendente conditione* par le constructeur tomberont.

La situation serait différente s'il s'agissait d'un membre sociétaire d'une société coopérative de construction

certain nombre d'annuités seulement, et où par conséquent l'ouvrier devient propriétaire avant le paiement intégral. Voir plus haut, page 68, le modèle de *Promesse de Vente* proposé par la « Société française des habitations à bon marché ».

(1) Nous disons promesse unilatérale : en effet, s'il y avait promesse bilatérale, il y aurait vente pure et simple (arg. a. 1587 *bis*), et il faudrait une stipulation expresse pour empêcher le transfert de propriété de s'opérer immédiatement. (Voir plus haut, pages 90 et s., nos développements sur les effets de la promesse de vente.)

qui veut acquérir par versements successifs la propriété d'une des maisons construites par la société. En pareil cas, on procède de la façon suivante : Le sociétaire souscrit un certain nombre d'actions égal à la valeur nominale de l'immeuble qu'il veut acquérir, et lorsque ces actions sont entièrement libérées on passe un contrat d'attribution. En échange des actions libérées, la société remet à l'acquéreur son titre de propriété.

Supposons cette forme adoptée et l'acquisition intervenue de cette manière, il nous semble que la translation de propriété n'est affectée d'aucune condition car l'acquittement des obligations souscrites ne peut être, à notre avis, considéré comme une condition du transfert. En réalité, il y a là deux opérations indépendantes, concourant sans doute à un but commun, mais ne faisant pas fonction de condition l'une à l'égard de l'autre.

Nous en déduirons cette conséquence : à savoir que, dans l'hypothèse du contrat passé entre un sociétaire et une société coopérative de construction, le transfert s'accomplit le jour seulement où les actions sont entièrement libérées, et sans aucune rétroactivité possible. Jusque-là, la société a été propriétaire pure et simple de l'immeuble, et les droits qu'elle a pu consentir sont valablement établis, et pleinement opposables à l'acquéreur.

Si ce résultat peut être un inconvénient, l'opération qui intervient entre la société coopérative et son associé

présente, principalement au point de vue fiscal, un très grand avantage. L'attribution à un actionnaire d'un terrain ou d'une construction appartenant à la société doit être, en effet, considérée non pas comme une vente, mais comme un lotissement par lequel on attribue à un propriétaire en échange de son droit indivis dans la masse une partie déterminée de cette masse. L'attribution ne sera soumise par conséquent qu'à un droit de 0,15 0/0 au lieu de 6,87 0/0.

Ajoutons que, toujours en vertu du principe de l'effet déclaratif du partage, le contrat d'acquisition ne devra pas être transcrit.

Les développements que nous venons de consacrer au système de la propriété différée révèlent les avantages nombreux et réels de ce système. C'est, à notre avis, celui qui doit être admis de préférence. Il n'a point rallié cependant l'unanimité des opinions.

On lui a reproché tout d'abord de ne donner à l'ouvrier qu'une lointaine espérance de propriété. Souvent il sera effrayé et rebuté par le nombre des annuités à payer. La période des sacrifices à supporter sera souvent si longue que le locataire sera exposé à mourir avant d'arriver à la propriété, et sa famille, perdant avec lui ses principales ressources pécuniaires, ne pourra faire face à ses engagements et demandera à ne plus payer qu'une annuité strictement réduite à un prix de simple location. A quoi auront servi dès lors la prévoyance du père de famille, sa longue patience, les pri-

vations qu'il se sera imposées pour pouvoir laisser à ses enfants un foyer ?

L'article 7 de la loi du 30 novembre 1894 a prévu l'objection, et elle y a répondu en donnant au locataire le moyen de se garantir contre un risque de cette nature par une assurance. Grâce à ce système, l'œuvre commencée par le père de famille pourra se continuer.

L'article 7 est ainsi conçu :

« La caisse d'assurance en cas de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à passer avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires (1) ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement des annuités restant à échoir.

Le chiffre maximum du capital assuré ne pourra pas dépasser la somme déduite du taux de capitalisation de 4.29 0/0 appliqué au revenu net énoncé à l'article 5.

Tout signataire d'une proposition d'assurance faite dans les termes du paragraphe 1 du présent article devra répondre aux questions et se soumettre aux consta-

(1) Le Sénat a préféré substituer à l'assurance mixte un peu compliquée qui existe en Belgique l'assurance temporaire qui laisse à la société de construction la perception des annuités d'amortissement.

tations médicales qui seront prescrites par les polices. En cas de rejet de la proposition, la décision ne devra pas être motivée. L'assurance produira son effet dès la signature de la police, nonobstant toute clause contraire.

La somme assurée sera, dans le cas du présent article, cessible en totalité dans les conditions fixées par les polices.

La durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de prime après l'âge de 65 ans. »

La procédure à suivre pour l'application de ce texte a été très longuement réglementée par le décret du 21 septembre 1895. Nous n'entrerons pas dans le détail de cette procédure qui comprend toute une série de formalités minutieuses pour arriver à empêcher les fraudes dont certains acquéreurs pourraient se rendre coupables (1).

Indépendamment du décès, d'autres événements peuvent se produire qui arrêteront l'ouvrier dans son acheminement vers la propriété et l'empêcheront de mener à bonne fin l'entreprise commencée. Ce sera le chômage, le déplacement de l'industrie qui le faisait vivre, etc... Ces éventualités sont prévues par un article spécial dans les statuts de presque toutes les sociétés. Citons, à titre d'exemple, l'article 22 des statuts mo-

(1) Voir pour les détails les articles 14 à 17 inclus du décret.

dèles de la Société française des habitations à bon marché : « Si l'actionnaire, démissionnaire volontaire ou forcé, est en voie d'acquisition de sa maison, il devra se substituer un remplaçant qui, avec l'agrément du conseil d'administration, succédera à ses droits comme à ses charges, à moins que le conseil ne lui accorde ou ne lui impose la résiliation de son bail laquelle aura lieu sur les bases suivantes :

Son compte courant, arrêté au moment de son départ, lui sera remboursé dans les six mois, sauf une retenue représentant : 1° le total des sommes qui seraient dues à la société pour les frais de réparation et autres charges dont est tenu le locataire aux termes du bail ; 2° à titre d'indemnité, une somme égale à... 0/0 du total des loyers cumulés depuis l'origine ; 3° la part de l'associé dans les pertes s'il y a lieu, part fixée par l'assemblée générale ordinaire ; 4° le montant des avances faites par la société pour l'assurance temporaire, si elle s'est substituée à l'actionnaire acquéreur en vue d'acquitter en son lieu et place les primes de l'assurance. »

Cette difficulté étant ainsi prévue et réglée, on ne peut en faire une objection contre le système de la propriété différée. Du reste, elle se présente aussi dans le système du transfert immédiat. Dans les deux cas en effet, l'ouvrier se libère par à-comptes qui ne seront pas plus lourds pour une propriété à acquérir que pour une propriété acquise.

Le seul avantage, si le transfert de la propriété s'était fait dès le début, serait que l'ouvrier, en cas de déplacement volontaire ou forcé, pourrait vendre sa maison. Mais ne voit-on pas combien cette faculté sera le plus souvent illusoire ! L'ouvrier, qui n'aura ni la patience ni la possibilité d'attendre longtemps les acquéreurs, ne trouvera le plus souvent à se défaire de sa maison qu'à des conditions très désavantageuses au profit de spéculateurs.

Un dernier argument, auquel les adversaires de la propriété différée attachent une très grande importance, est celui qui a été formulé dans les termes suivants : « L'ouvrier ne devenant propriétaire qu'au bout d'un certain temps plus ou moins long, son titre de propriété ne datera à l'égard des créanciers du patron ou de la société, que du jour de la vente à lui consentie. Par suite, et jusque-là, c'est le patron ou la société qui reste et demeure propriétaire, l'immeuble continue à être le gage de tous leurs créanciers, et au jour indiqué l'ouvrier devra prendre cet immeuble avec toutes les charges réelles telles qu'hypothèques conventionnelles ou judiciaires qui le grèveraient audit jour, et il se trouvera ainsi sous le coup de toutes les évictions pouvant résulter de cette situation. Si la société avait été mal gérée ou mal administrée, si le patron avait fait de mauvaises affaires, l'ouvrier pourrait être ainsi privé du fruit de ses économies et de son travail et frustré au

dernier moment dans ses espérances les plus légitimes (1). »

Nous avons déjà vu que cette objection ne peut s'élever dans le cas de baux faits avec promesse de vente.

Ces contrats sont affectés d'une condition qui, conformément au droit commun, rétroagit et fait réputer non avenus tous les actes consentis par le constructeur *pendente conditione*.

(1) Rapport présenté par M. Blanchet, notaire à Paris, au Comité consultatif des habitations à bon marché en 1897.

CHAPITRE II

DE LA TRANSMISSION HÉRÉDITAIRE DES HABITATIONS A BON MARCHÉ.

Toutes les règles du Code civil en matière de partage sont dominées par les deux principes suivants : 1° nul n'est tenu de demeurer dans l'indivision ; 2° le partage doit être fait en nature, et si les immeubles sont impartageables, ils doivent être vendus aux enchères publiques (art. 826 et 827, C. civ.).

Sans doute, lorsqu'il y a des héritiers majeurs, leur entente unanime peut confirmer les effets désastreux de ces dispositions, mais la dissidence d'un seul amène une application complète de la loi. D'autre part, lorsqu'il y a un ou plusieurs héritiers mineurs, la nature impartageable du bien héréditaire nécessite dans tous les cas la licitation (art. 838 et s., C. civ.).

Dans la pensée des rédacteurs du Code civil, le partage d'ascendant paraît avoir été le moyen donné par la loi aux pères de famille pour écarter les conséquences fâcheuses des principes appliqués rigoureusement. Mais ils avaient compté sans la jurisprudence dont la

tendance évidente est d'assimiler de plus en plus le partage d'ascendant au partage ordinaire (1).

Les dispositions du Code civil interprétées ainsi étroitement avaient engendré, dans le cours de ce siècle, des phénomènes très regrettables : d'abord un très grand morcellement dans la propriété en général, morcellement surtout sensible pour les petits domaines. Quand meurt un petit propriétaire agricole, la division auquel est soumis son patrimoine enlève, en général, à chacun des héritiers la possibilité de retirer un avantage sérieux de la part qui lui est attribuée : les champs sans la maison ne présentent plus d'attrait, et, d'autre part, la maison seule ne fournit pas de moyens d'existence à celui qui la reçoit dans son lot.

Un deuxième inconvénient des règles du droit civil en cette matière est que, lorsque les circonstances obligent les parties à recourir au partage judiciaire, la propriété, déjà amoindrie par le morcellement, est parfois complètement absorbée par les frais du partage (2). Ainsi, M. F. Le Play cite l'exemple d'un héritage paternel comprenant un petit mobilier, une chaumière,

(1) Notamment en lui appliquant les articles 826 et 832 relatifs à l'égalité composition des lots.

(2) Les frais occasionnés par une vente en justice peuvent être estimés à : 15 0/0 pour une vente de 2000 à 5000 ; 25 0/0 pour une vente de 1000 à 2000 ; 50 0/0 pour une vente de 500 à 1000 ; 125 0/0 pour une vente au-dessous de 500 francs (Cf. Siegfried, rapport à la Chambre des députés du 29 octobre 1892).

un jardin potager et un petit champ, ayant ensemble une valeur de 900 francs, qui, à raison de la présence d'un héritier mineur, ayant fait l'objet d'un partage judiciaire, se trouve réduit après acquittement de tous les frais à la somme de 30 fr. 37. « Et si certaines circonstances favorables, ajoute M. Le Play, ne s'étaient pas présentées, si la succession avait été compliquée des divers incidents qui se produisent dans 29 affaires sur 100, le montant des frais aurait dépassé le produit de la vente. »

Aussi a-t-on pu reprocher, non sans quelque apparence de raison, au système du Code civil d'avoir déterminé les époux à pratiquer la stérilité du mariage pour éviter le morcellement de leurs biens.

Enfin, à côté de ces effets désastreux du partage, de plus en plus appliqués par la jurisprudence au partage d'ascendants, il y avait encore celui de faire sortir de la famille le bien acquis par le père. Ses héritiers, en effet, devaient, pour sortir de l'indivision, vendre la maison le plus souvent à des étrangers.

C'est cet effet que le législateur de 1894, poursuivant un but de moralisation et de relèvement social, a voulu empêcher, en créant une indivision forcée entre les continuateurs de la famille sur la demande du conjoint ou de l'un des enfants. Cette innovation, réalisée par l'article 8 de la loi de 1894, avait déjà fait l'objet de nombreux vœux et projets de réformes. L'idée en fut soute-

nue principalement par Le Play (1) et son école (2). Dès 1866, le gouvernement impérial saisissait les Chambres d'un projet modifiant les articles 826 et 832 du Code civil et « reconnaissant au père de famille la faculté d'attribuer à l'un de ses enfants l'intégralité d'un de ses immeubles sous la condition d'une soulte en argent à payer à ses frères et sœurs (3) ». Les tribunaux avaient le pouvoir de faire des attributions semblables dans le cas où il y aurait des héritiers mineurs.

Ce projet fut rejeté sur les réclamations des officiers ministériels qu'il privait d'une source abondante de profits, et aussi à raison des diminutions des recettes qu'il aurait entraînées pour le Trésor.

Présenté de nouveau en 1871 par MM. Baragnon, Lucien Brun et Martinet-Ternaux, il fut pris en considération par l'Assemblée nationale. Mais les événements politiques l'empêchèrent d'être adopté.

Le 7 décembre 1889, M. de Mun présentait à son tour une proposition de loi reproduisant à peu près intégralement le texte des projets antérieurs (4). Cette tentative ne devait pas aboutir davantage, et la réforme aux règles du partage successoral, si légitimement et

(1) Le Play, *Organisation de la famille*, p. 88 et s.; de Ribbes, *Le Play d'après sa correspondance*, p. 71.

(2) Voir notamment Claudio Jannet, *La Réforme du Code civil suivant les jurisconsultes des pays à familles-souches*, p. 383.

(3) Comte de Butenval, *Les lois de succession appréciées dans leurs effets économiques par les Chambres de commerce de France*, p. 20.

(4) *Journ. off.* des 3 et 4 mars 1890. *Doc parl.*, Chambre, Annexe 146, p. 272 et ss.

si instamment demandée, ne devait être réalisée que d'une façon en quelque sorte incidente dans la loi du 30 novembre 1894 (art. 8) (1).

Aux termes de cet article, « *lorsqu'une maison individuelle, construite dans les conditions édictées par la présente loi, figure dans une succession, et que cette maison est occupée, au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint, ou l'un de ses enfants, il est dérogé aux dispositions du Code civil ainsi qu'il est dit ci-après :*

1° *Si le défunt laisse des descendants, l'indivision peut être maintenue, à la demande du conjoint ou de l'un de ses enfants, pendant cinq années à partir du décès.*

Dans le cas où il se trouverait des mineurs parmi les descendants, l'indivision pourra être continuée pendant cinq ans à partir de la majorité de l'aîné des mineurs, sans que sa durée totale puisse, à moins d'un consentement unanime, excéder dix ans.

Si le défunt ne laisse pas de descendants, l'indivision pourra être maintenue pendant cinq ans à compter du décès, à la demande et en faveur de l'époux survivant, s'il en est co-proprétaire au moins par moitié et s'il habite la maison au moment du décès.

(1) Les auteurs de la loi n'avaient pas cependant le dessein ambitieux de modifier de fond en comble notre régime successoral.

« Nous ne proposerons, disaient-ils par l'organe de M. Siegfried, ni la liberté testamentaire, ni même la simple augmentation de la quotité disponible. Ce que nous voulons éviter avant tout, c'est la vente à des étrangers de la maison péniblement acquise par le père de famille, et surtout la vente judiciaire avec les frais qu'elle comporte (Siegfried, rapport du 25 octobre 1892).

Dans divers cas, le maintien de l'indivision est prononcé par le juge de paix après avis du conseil de famille;

2° Chacun des héritiers et le conjoint survivant, s'il a un droit de co-propriété, a la faculté de reprendre la maison sur estimation. Lorsque plusieurs intéressés veulent user de cette faculté, la préférence est accordée d'abord à celui que le défunt a désigné, puis à l'époux s'il est co-proprétaire au moins pour moitié. Toutes choses égales, la majorité des intéressés décide. A défaut de majorité, il est procédé par voie de tirage au sort. S'il y a contestation sur l'estimation de la maison, cette estimation est faite par le comité des habitations à bon marché et homologuée par le juge de paix; si l'attribution de la maison doit être faite par la majorité ou par le sort, les intéressés y procèdent sous la présidence du juge de paix qui dresse procès-verbal des opérations. »

Les articles 38 à 49 du décret réglementaire du 21 septembre 1865 déterminent la procédure à suivre pour la mise à exécution de cet article 8.

Enfin la loi du 31 mars 1896 en a précisé les conditions d'application. Son article 3 est ainsi conçu : « Les dispositions de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894 sont applicables à toute maison, quelle que soit la date de sa construction, dont le revenu net imposable à la contribution foncière n'excède pas les limites fixées par l'article 5 de ladite loi » .

Il résulte de l'article 8 que nous venons de reproduire qu'à la mort du propriétaire d'une maison à bon marché,

ses héritiers peuvent se trouver en présence de trois situations :

I. — *L'application pure et simple du droit commun.* Il conduira au partage soit à l'amiable, soit judiciaire, — d'où résultera la vente aux enchères de la maison.

II. — *Le maintien de l'indivision* à la demande et au profit de certaines personnes suivant les distinctions ci-dessous :

A. — Le défunt *laisse des descendants.*

L'indivision pourra être maintenue à la demande du conjoint, ou de l'un des enfants pendant 5 années à partir du décès.

Particularité dans le cas où il se trouverait des mineurs parmi les descendants. — L'indivision pourra être maintenue pendant cinq années à partir de la majorité de l'aîné des mineurs.

B. — Le défunt *ne laisse pas de descendants.*

L'époux seul pourra demander l'indivision pendant 5 ans à *une double* condition : qu'il soit co-propiétaire au moins pour moitié de la maison, et qu'il l'habite au jour du décès.

III. — *L'attribution à l'un des héritiers, ou au conjoint survivant* à la seule condition qu'il soit co-propiétaire au moins pour moitié.

Nous examinerons dans le détail ce qui peut se passer dans chacune de ces deux dernières hypothèses, après avoir préalablement examiné à quelles conditions une maison pourra être l'objet de ce régime successoral nouveau.

SECTION PRÉLIMINAIRE. — Maisons auxquelles l'article 8 de la loi de 1894 est applicable.

L'article 8 nous indique tout d'abord qu'il n'est applicable qu'aux maisons « construites dans les conditions édictées par la présente loi ». Il fait allusion aux dispositions générales indiquées dans l'article 5 que nous avons longuement commentées au début de cette étude.

Indépendamment de ces conditions fondamentales, l'article 8 en indique quelques-unes qui sont spéciales à la matière :

1° Il faut que la maison qui fait l'objet de la transmission héréditaire *ait été possédée à titre privatif par le de cujus*, qu'il s'agisse d'une « maison individuelle ». Ainsi s'exprime l'article 8. Or comment expliquer ces termes, sinon par une volonté formelle du législateur de soustraire aux dispositions exceptionnelles de l'article 8, la propriété constituée sur une fraction de maison.

Cette hypothèse n'est pas de nature à se présenter fréquemment, nos usages locaux admettant rarement l'acquisition en propriété d'un étage, ou d'un logement dans un grand immeuble. Mais dans les cas où cette coutume est admise, nous croyons qu'il n'y aura pas lieu d'appliquer l'article 8. Ses dispositions, en effet, dérogent gravement au droit commun et par conséquent comportent une interprétation restrictive.

Les auteurs s'accordent généralement à faire prévaloir l'esprit de la loi sur son texte, et déclarent l'article 8 applicable quel que soit l'époux survivant. « Que la communauté soit dissoute par le décès de la femme ou par le décès du mari, les intérêts qu'il s'agit de sauvegarder sont absolument identiques, et l'argument que l'on voudrait tirer du texte ne peut l'emporter sur cette constatation que le propriétaire de l'immeuble n'est pas à proprement parler l'époux qui a passé l'acte d'acquisition et qui a fait construire la maison, mais bien la communauté. »

Les intérêts sont identiques. Nous ajouterons que les raisons sont les mêmes, pour ne pas dire plus fortes, d'appliquer l'article 8 dans le cas où l'époux survivant est celui-là même qui a passé le contrat d'acquisition. Ne doit-il pas en effet avoir à cœur, plus encore que l'autre, de rester dans la maison soit comme seul occupant par voie d'attribution, soit au moins comme expropriétaire en demandant le maintien de l'indivision?

2° Il faut, en outre, pour que l'article 8 soit applicable « ... *que la maison soit occupée, au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint, ou l'un de ses enfants* ... » article 8, § 1^{er}.

Cette condition s'explique aisément à raison du but même de la loi de 1894 qui est d'assurer la transmission des petits foyers, d'empêcher la dispersion de la famille à la suite du décès de son chef. Les rédacteurs de la loi de 1894 ont considéré qu'il n'y avait pas lieu

de déroger aux règles générales du partage lorsque cette dispersion était déjà un fait accompli. D'ailleurs il suffit, pour que l'article 8 soit applicable, qu'au moment du décès du père ou de la mère, la maison soit habitée par le conjoint du défunt, ou par un de ses enfants. On admet même qu'il suffirait qu'elle fût occupée par le défunt tout seul. Cette interprétation, que permet l'ambiguïté des termes de la loi, peut se soutenir. Nous ferons cependant observer à ses partisans que, dans le cas du chef de famille mourant dans l'isolement de son foyer, nous ne comprenons plus bien en quoi le conjoint ou les héritiers sont dignes des mesures de faveur tout à fait exceptionnelles qu'édicte à leur profit l'article 8.

En définitive, trois conditions sont exigées pour que l'article 8 soit applicable à une maison déterminée : 1° que cette maison satisfasse aux règles générales posées à l'article 5 ; 2° qu'elle ait été possédée à titre privatif par le *de cujus* ; 3° qu'elle ait été habitée par lui ou sa famille au jour de son décès.

Ces trois conditions sont nécessaires et suffisantes. Il n'y a donc point à se préoccuper de la valeur de la succession. Le législateur n'envisage que le bien auquel doit s'appliquer la disposition exceptionnelle de la loi. Il néglige la valeur totale du patrimoine successoral.

SECTION I. — **Maintien de l'indivision.**

Si le défunt laisse des descendants, le maintien de l'indivision pourra être demandé, soit par l'un de ses descendants, soit par le conjoint, pour une durée de 5 ans à compter du décès. Et en cas où il y aurait des mineurs parmi les descendants, l'indivision pourra être continuée pendant 5 années à partir de la majorité de l'aîné du mineur.

Si le défunt ne laisse pas de descendants, l'époux survivant pourra seul demander l'indivision, à la condition d'être co-proprétaire de la maison au moins pour la moitié, et d'habiter la maison au jour du décès.

Cette disposition, en apparence fort claire, a soulevé de très nombreuses difficultés d'interprétation augmentées encore par le silence des travaux préparatoires, l'article 8 ayant été voté sans aucune discussion par le Sénat et la Chambre des députés.

On peut se demander, tout d'abord, pourquoi la seule qualité de conjoint suffit pour qu'on puisse demander le maintien de l'indivision lorsqu'il y a des enfants, tandis qu'il faut de plus avoir été co-proprétaire et avoir habité la maison dans le cas où le défunt est mort sans enfants. La réponse est sans doute celle-ci : lorsque l'indivision est demandée du vivant des enfants, son maintien ne sera que la consécration d'un état

préexistant au décès du chef de famille. La vie commune qu'implique presque nécessairement l'indivision est d'ordre naturel entre les enfants et le conjoint. Il fallait donc ne pas se montrer sévère pour les conditions auxquelles on subordonnerait cette indivision.

Les mêmes raisons n'existent pas pour le cas où l'indivision est à établir entre le conjoint et des héritiers quelconques. Outre qu'entre personnes étrangères l'une à l'autre, elle serait de nature à produire des conflits, le conjoint n'a plus dans ce cas, pour rester au foyer, ce motif d'ordre supérieur d'y figurer pour maintenir le souvenir du père et empêcher le relâchement des liens de famille.

On a donc exigé ici, comme gage de son attachement à la maison familiale, que le conjoint survivant ait été co-proprétaire au moins pour $1/2$, et qu'il ait habité la maison au jour du décès.

La loi de 1894, dans son article 8, ne nous parle évidemment que du conjoint à l'égard duquel aucun jugement de divorce ne serait intervenu. Mais faut-il assimiler au conjoint divorcé le conjoint séparé de corps ?

Le conjoint séparé de corps peut-il réclamer le bénéfice de l'article 8 ?

Des distinctions doivent être faites à cet égard. Le conjoint pourra certainement demander soit l'attribution, soit le maintien de l'indivision si le défunt laisse des enfants.

Toutefois, dans le cas où le défunt serait mort sans

enfants, l'époux séparé ne pourrait demander le maintien de l'indivision qu'autant que, hypothèse assez peu probable, il habiterait la maison. L'article 8 impose, en effet, dans ce cas cette solution.

Il n'y a point lieu, d'ailleurs, de distinguer suivant que le jugement de séparation a été rendu contre le survivant, ou en sa faveur. De cette solution que commande le silence de la loi pourront résulter d'assez fâcheuses conséquences. En supposant un défunt qui a laissé des enfants et un conjoint contre lequel la séparation de corps a été prononcée, l'attribution de la maison pourra être accordée à celui-ci, de telle sorte qu'expulsé du foyer domestique par l'effet de la séparation de corps, il pourra néanmoins y revenir en maître et en chasser les enfants. Heureusement ce fait est de nature à se produire assez rarement. Dans cette hypothèse le défunt aura le plus souvent usé du droit que lui donne l'article 8 de désigner un de ses enfants comme attributaire de la maison.

Peuvent encore demander le maintien de l'indivision les enfants du conjoint prédécédé (1). Quelles sont les personnes que comprend au juste ce mot ?

On admet sans difficulté que cette expression s'applique aux petits-enfants. Le Code civil l'entend en ce

(1) Il est bien évident qu'il s'agit ici des enfants que le défunt a eus de son dernier mariage ou d'un mariage antérieur, non de ceux que le conjoint survivant aurait pu avoir d'un autre mariage (Chalamel, *loc. cit.*, p. 7).

sens. Il n'y a d'ailleurs aucune raison pour exclure du bénéfice de la loi les petits-enfants et arrière-petits-enfants du défunt, dès l'instant qu'ils peuvent, invoquant la qualité d'héritiers, venir à la succession (1).

Mais faut-il aller plus loin, et comprendre sous le mot *enfants* les enfants naturels légalement reconnus ? La question est très délicate. En faveur de l'affirmative on fait remarquer que, depuis la loi récente du 25 mars 1896, la différence très profonde de situation entre les enfants naturels et les enfants légitimes, se trouve sinon totalement supprimée, du moins très atténuée. La loi de 1896 donne, en effet, le titre d'héritier aux enfants naturels et leur reconnaît tous les avantages réservés à ce titre (saisine, réserve...). Désormais, l'assimilation est complète, au moins au point de vue de la nature du droit, entre les enfants naturels et les enfants légitimes. Et il y aurait lieu de poursuivre cette assimilation dans toutes les branches de la législation, et notamment d'appliquer aux enfants naturels le bénéfice de l'article 8 de la loi qui nous occupe.

La théorie contraire nous semble préférable. Qu'on veuille bien remarquer, en effet, que, dans toutes ses dispositions, l'article 8 ne sépare jamais le conjoint des enfants ; ce qui semble bien indiquer que le législateur n'a envisagé que la famille légitime.

La loi de 1896 qu'on nous oppose est postérieure de

(1) Arg. art. 739, G. civ.

(2) Voir les art. 756 et 915, G. civ. nouveau.

près de deux ans à celle des habitations à bon marché. Sans doute le résultat de cette loi a été d'assimiler dans une assez large mesure les enfants naturels et les enfants légitimes. Mais rien n'indique dans les travaux préparatoires de la loi que le législateur de 1894, anticipant en quelque sorte, sur la réforme générale, ait entendu réaliser cette assimilation au point de vue spécial qu'il traitait. Il est bien plus vraisemblable de supposer qu'il s'est référé à la législation en vigueur en 1894, or à cette époque le Code civil faisait des enfants naturels de simples successeurs irréguliers placés dans une situation très inférieure à celle des légitimes.

Si la loi de 1894 avait, par suite, prétendu réaliser l'assimilation, elle aurait dû s'expliquer d'une façon bien plus explicite ; et cela d'autant plus que la jurisprudence et la doctrine relatives au partage d'ascendants (avec lequel certaines dispositions de la loi de 1894 présentent des points d'analogie) discutaient la question de savoir si les enfants naturels reconnus étaient, ou non, compris parmi ceux entre lesquels doit être fait ce partage. S'ils avaient voulu trancher affirmativement ce conflit, le législateur l'aurait certainement indiqué. — Nous concluons donc que, dans notre droit actuel, les enfants naturels ne peuvent pas bénéficier de la disposition de l'article 8.

Que décider quant aux enfants adoptifs ?

Il nous semble qu'on ne peut leur refuser le droit d'invoquer l'article 8. En effet, quand il s'agit de succé-

der à l'adoptant, l'article 350 du Code civil leur accorde « sur la succession de l'adoptant les mêmes droits que ceux qu'aurait l'enfant né en mariage, même quand il y aurait d'autres enfants de cette dernière qualité nés depuis l'adoption ». Ce texte indique que, dans la pensée des rédacteurs du Code civil, l'enfant adoptif est pleinement assimilé à l'enfant légitime au point de vue successoral. Rien n'indique que la loi de 1890 ait entendu innover sur ce point. En ce qui concerne le partage d'ascendants, cette assimilation a toujours été admise.

Devons-nous clore ici la liste des personnes qui peuvent demander l'indivision aux termes de l'article 8 ? Ne faut-il pas y ajouter les héritiers ?

Pour soutenir l'affirmative, on pourrait dire que, dans l'article 8, les mots *enfants, descendants, héritiers*, semblent avoir été employés indifféremment. Et l'on pourrait faire remarquer que, quelle que soit la qualité des héritiers, il y avait toujours intérêt à leur faciliter le partage.

Malgré les conséquences assez favorables que présente ce système, le respect du texte de la loi nous empêche absolument d'y adhérer. L'article 8 est formel. C'est seulement dans son paragraphe 2, lorsqu'il est questionnel d'attribution, que l'article 8 parle des *héritiers*. Dans le paragraphe 1 qui nous occupe en ce moment, la loi décidant à qui appartiendra le droit de demander l'indivision, ne nomme que *le conjoint survi-*

vant, les enfants et les descendants. Il est impossible que cette prétérition ne soit pas volontaire, et que ce silence ne soit pas calculé. D'autant plus qu'il reçoit une explication fort plausible. L'indivision est un état anormal, une occasion de troubles et de discordes. Si le législateur a cru pouvoir en accorder le maintien au profit du conjoint et des enfants, c'est que le lien d'étroite parenté qui unira ici les communistes sera une garantie de bonne entente et de paix. Ce motif n'existait pas pour faire bénéficier les *héritiers* parents du défunt à un degré parfois très éloigné, et pouvant être parfaitement inconnus les uns des autres.

Nous venons de voir à qui appartient le droit de demander le maintien de l'indivision. Examinons maintenant comment il s'exercera.

Le maintien de l'indivision, nous dit l'article 8, § 5, est prononcé par le juge de paix après avis du conseil de famille.

Il ne faudrait pas induire de ce texte que le juge de paix ne peut jamais prononcer qu'après avis du conseil de famille. La réunion de celui-ci n'est nécessaire que dans le cas où se trouvent des enfants mineurs ou interdits.

« L'erreur de texte, nous dit à ce sujet M. Challamel, vient des remaniements qu'il a subis au sein de la Commission sénatoriale (1). »

(1) Challamel, *loc. cit.*, p. 73 et 74.

Le paragraphe 5 de l'article 8 nous apprend que le maintien de l'indivision n'est pas nécessairement accordé à ceux qui le demandent. Il faut, en outre, que la demande soit examinée et accueillie favorablement par le juge de paix. C'est à lui que la loi s'en remet pour « démêler, selon les circonstances, dans le conflit des prétentions contraires, l'intérêt véritable de la famille ». Il appréciera souverainement si l'indivision doit être détruite ou maintenue.

Souvent l'indivision sera maintenue sans que tous les communistes habitent en fait la maison. Il en sera ainsi, notamment, dans le cas fréquent, où, à la mort du père, tous les enfants auraient quitté la maison paternelle. En pareil cas, la mère, pourvu qu'elle remplisse les conditions exigées par la loi, pourra demander et obtenir le maintien de l'indivision à la charge, bien entendu, de payer aux enfants une annuité représentative de leurs parts indivises dans l'immeuble.

S'il y avait désaccord entre les parties pour la fixation du loyer, le juge de paix serait-il compétent pour trancher le différend ?

En faveur de l'affirmative, on pourrait invoquer le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895 qui semble bien attribuer compétence générale au juge de paix pour statuer sur toutes les difficultés que peut soulever l'application de l'article 8. Des motifs de célérité et d'économie recommanderaient d'autre part cette solution.

Cependant, il nous semble impossible d'admettre qu'un simple décret puisse déroger aux règles générales sur la compétence des juges de paix. Les justices de paix sont des juridictions d'exception qui ne connaissent que des affaires qui leur sont attribuées par un texte formel de la loi. Dans l'espèce que nous examinons, ce texte n'existe pas, le tribunal civil sera donc seul compétent (1).

Le maintien de l'indivision, une fois régulièrement accordé par le juge de paix, sera-t-il opposable aux créanciers ?

Sur cette importante et délicate question, on trouve fréquemment dans les auteurs la distinction suivante : S'il s'agit de créanciers n'ayant pas fait les diligences nécessaires avant le jugement qui prononce l'indivision, et n'ayant aucune hypothèque inscrite à cette époque, la décision autorisant le maintien de l'indivision leur sera opposable. Elle pourrait être considérée comme non avenue, au contraire, par les créanciers armés d'une hypothèque antérieure ou ayant intenté

(1) M. Challamel (*op. cit.*, p. 8) a proposé la solution suivante pour le cas particulier où le conjoint survivant qui habite seul la maison, n'ayant aucun moyen d'existence, réclamerait une pension alimentaire. D'après cet auteur, si la demande n'excédait pas la somme annuelle de 150 francs, le juge de paix serait compétent pour statuer. La solution se trouverait ainsi dans une sorte de compensation entre l'indemnité d'occupation et la créance d'aliments, le juge de paix déclarant que la dette alimentaire devra être acquittée en totalité ou en partie au moyen de la prestation gratuite du logement.

une action en partage avant qu'il ait été statué sur l'application de l'article 8 (1), le tout d'ailleurs sans préjudice des règles sur la fraude aux droits des créanciers (art. 1107, C. civ.). Dans le cas de fraude, comme dans le cas de diligences faites ou d'hypothèque acquise antérieurement au jugement, les créanciers pourraient méconnaître l'état d'indivision en attaquant la décision du juge de paix par la voie de la tierce opposition.

En général, les auteurs qui soutiennent de leur autorité la théorie ci-dessus, ayant écrit leurs ouvrages bien antérieurement à la loi de 1894, n'envisagent que l'hypothèse de sursis conventionnel dans les termes de l'article 815, alinéa 2 du Code civil. Mais les solutions qu'ils proposent en vue de cette hypothèse doivent être étendues *mutatis mutandis* au cas prévu par la loi de 1894. Dans cette loi, en effet, le maintien de l'indivision est toujours le résultat de la volonté des parties, volonté qui doit être revêtue, il est vrai, de l'approbation du juge de paix.

D'après une seconde opinion, il n'y aurait, pour déterminer si le droit d'opposition existe ou n'existe pas, qu'à considérer la date du titre des créanciers. Si ce titre est antérieur à l'acte qui maintient l'indivision, le partage pourra, nonobstant cet acte, être provoqué. Il ne le pourra pas si le titre est postérieur (2). Ce système

(1) Challamel, *op. cit.*, p. 8 ; Demolombe, t. 15, n° 509 ; Aubry et Rau, t. 6, § 622, p. 532 ; Toulouse, 26 juin 1889, Dalloz, 91.2.69.

(2) Duranton, t. 7, n° 84 ; Vazeille, *Traité des successions* sur l'article 815, n° 13.

nous paraît difficile à soutenir, car, hormis le cas de fraude, la date des créances est en principe indifférente pour déterminer les droits des créanciers chirographaires.

Enfin un troisième système, plus radical, décide que la convention suspensive de partage n'est jamais opposable aux créanciers. Il n'y a pas à distinguer s'ils sont antérieurs ou postérieurs à la convention ou au jugement (1). Les partisans de cette théorie invoquent surtout l'article 2205 du Code civil qui, d'après eux, conférerait dans tous les cas aux créanciers le droit de demander le partage. A notre avis, interpréter ainsi ce texte c'est lui donner une portée qu'il n'avait pas dans l'esprit du législateur. La seule disposition qui en résulte est, selon nous, que le partage doit précéder l'expropriation.

Terminons cette matière de l'indivision par l'examen rapide de quelques questions relatives à sa durée.

Les divers intéressés que la loi vise en son article 8 pourraient-ils, après être demeurés dans l'indivision durant le temps légalement permis, demander un nouveau sursis au partage pour une période nouvelle de cinq années ? Nous supposons, bien entendu, qu'un seul ou quelques-uns seulement des communistes introduisent cette demande. S'il y avait entente absolue entre tous, il y aurait lieu à l'application pure et simple

(1) Massé et Vergé sur Zacharie, t. 2, § 389, p. 362 ; Laurent, t. 40, n° 242 ; Poujol sur l'article 815, n° 5.

de l'article 815 aux termes duquel les co-partageants peuvent toujours convenir de prolonger l'indivision pendant cinq ans.

Le texte de la loi ne contient aucune disposition précise sur cette question. Nous serions assez portés à en conclure que la demande en prolongement de l'indivision devra être rejetée. L'article 8 dérogeant au droit commun doit, en effet, recevoir une interprétation restrictive.

Si le législateur avait voulu adopter une solution contraire, il l'aurait certainement indiqué. Or rien dans les travaux préparatoires ni dans le texte de la loi, n'indique qu'il ait admis la possibilité d'une demande nouvelle en continuation de l'indivision produisant son effet sans l'assentiment des co-partageants. Bien plus, l'article 44 du règlement du 21 septembre 1895 relatif à la demande en maintien de l'indivision ne contient aucune disposition relative à une seconde ou subséquente demande qui pourrait être formée dans le même but.

Si nous examinons maintenant le cas où il y a des mineurs parmi les descendants, l'interprétation du texte, et surtout sa justification, soulève encore plus de difficultés. La loi décide que, dans cette hypothèse, l'indivision pourra être maintenue pendant un délai de 5 ans après la majorité de l'aîné des mineurs. Peut-être eût-il été plus simple de permettre, comme le portait le projet primitif, le maintien de l'indivision jusqu'à l'époque où tous les descendants mineurs auraient atteint

leur majorité. On a craint, sans doute, que, lorsque le défunt laisserait des enfants en bas âge, l'indivision ne se prolonge pendant un temps excessif.

Quoi qu'il en soit, cette dernière disposition a été écartée et remplacée par celle que nous étudions en ce moment. Ainsi, en principe, les parties peuvent convenir d'un sursis d'indivision pouvant durer au maximum 5 ans après la majorité de l'aîné des mineurs.

Mais, à cette règle ainsi formulée, la loi apporte de suite une restriction : sauf le cas d'accord entre tous les co-partageants, cette indivision ne pourra en aucun cas durer plus de dix ans, cette période dût-elle expirer avant la cinquième année qui suit la majorité de l'aîné des mineurs.

En un mot, nous interprétons le paragraphe 3 de l'article 8 de la façon suivante : si l'accord existe entre les communistes, l'indivision pourra durer pendant toute la minorité de l'aîné des mineurs plus cinq ans à compter de sa majorité. En cas de désaccord, au contraire, le partage devra forcément intervenir dans un délai de dix ans à compter du décès (1).

Dans une autre opinion, on entend autrement la disposition du paragraphe 3. On l'interprète en ce sens que lorsqu'il y aurait unanimité parmi les co-partageants, le terme extrême serait seulement la majorité de l'aîné des mineurs. A l'appui de cette explication, on

(1) Cf. Challamel, *Du nouveau régime successoral*, p. 6.

invoque la phrase suivante de l'exposé des motifs. « Nous proposons donc de permettre l'indivision tant que parmi les ayants droit figureront des mineurs, afin que cette opération si grave (le partage) n'ait lieu qu'entre gens majeurs, libres de leurs droits, capables d'arranger leurs intérêts à l'amiable. » On cite aussi le paragraphe 2 de l'article 14 du projet : « Si parmi les ayants droit se trouvent un ou plusieurs mineurs, l'indivision peut être maintenue jusqu'à la majorité ». Mais nous avons vu que ce paragraphe a été modifié, et que la durée maximum de l'indivision, qui devait primitivement avoir pour terme la majorité du plus jeune des mineurs, expire maintenant à l'époque où l'aîné de ces mineurs aura atteint sa vingt-sixième année.

SECTION II. — Attribution de la maison.

Nous sommes arrivés à ce qui constitue, selon nous, l'innovation capitale de la loi du 30 novembre 1894.

Le maintien de l'indivision n'a été, et ne pouvait être dans l'esprit du législateur qu'une mesure accessoire destinée à retarder les effets funestes du partage, non à les empêcher. S'il s'était borné là, il aurait singulièrement déçu l'attente de ceux qui réclamaient une réforme de notre système successoral en faveur de la conservation de la maison ouvrière.

Le législateur de 1894 a considéré avec raison qu'il

ne suffisait pas de déroger à l'article 815 pour remédier aux inconvénients que l'application des principes du Code faisait naître dans la transmission des habitations à bon marché. Il a estimé que ce qui importait avant tout, c'était de fournir aux co-héritiers un moyen d'éviter la licitation, c'est-à-dire la vente aux enchères publiques, avec admission d'étrangers. Là, en effet, est le péril : pour les petits héritages, comme l'ont démontré dès longtemps les statistiques du Ministère de la Justice, c'est l'équivalent de la confiscation.

Contre ce danger, la loi du 30 novembre nous offre un remède efficace : tout héritier peut rendre la licitation inutile en exprimant la volonté de reprendre la maison sur estimation.

Le remède est offert, il n'est pas imposé. A défaut d'une réquisition formelle de l'un ou de l'autre des ayants droit, le partage se fera selon le droit commun.

Quelles sont exactement les personnes qui peuvent demander cette attribution ?

L'article 8 nous fournit la réponse à cette question : « Chacun des héritiers et le conjoint survivant a la faculté de reprendre la maison sur estimation ».

1° *Chacun des héritiers*. — Il ne sera donc pas nécessaire d'être enfant ou descendant du défunt comme pour la demande en maintien d'indivision. Nous avons vu comment ce caractère de parenté spécialement étroite avait été exigé comme une garantie nécessaire de la bonne entente entre communistes dans l'indivi-

sion. La raison de cette limitation n'existe plus dans le cas d'attribution.

2^o *Le conjoint survivant*, à la seule condition qu'il soit co-propriétaire au moins pour la moitié. On n'exige pas qu'il habite la maison au jour du décès. Le législateur avait renforcé de cette dernière condition les conditions auxquelles il subordonnait le maintien de l'indivision, précisément à cause de sa méfiance traditionnelle à l'égard de celle-ci. Pour le cas de l'attribution, il n'y avait pas les mêmes inconvénients à craindre. Loin d'être menacé l'intérêt social se trouvait ici pleinement satisfait. Alors pourquoi n'avoir pas été jusqu'au bout, et avoir laissé subsister dans cette hypothèse la nécessité d'une co-propriété pour moitié ? Nous renonçons à justifier cette exigence de la loi.

Les personnes que nous venons de signaler peuvent se prévaloir de l'article 8 *erga omnes*, même par conséquent à l'égard des légataires. Mais on doit faire exception pour les légataires à titre particulier. En demandant contre ceux-ci l'application de l'article 8, on irait à l'encontre de la volonté du *de cujus* qui, dans l'esprit de la loi de 1894, doit jouer ici un rôle prédominant.

Il suffit que l'attribution soit demandée pour que le juge de paix soit forcé de l'accorder. Mais que se passera-t-il lorsque plusieurs des intéressés voudront user de leur droit ? La loi a prévu l'hypothèse et déterminé de la façon suivante l'ordre de préférence entre les divers ayants droit.

1° Tout d'abord la préférence sera accordée à l'héritier que le défunt aura désigné (1). Nul, en effet, n'est mieux placé pour connaître celui des héritiers qui est le plus digne de consacrer la maison familiale ;

2° A défaut de désignation par le défunt, le conjoint survivant sera préféré aux autres héritiers à la condition toutefois qu'il soit co-proprétaire de la maison au moins pour moitié. Nous avons critiqué plus haut l'opportunité de cette condition.

Remarquons cependant que, le plus souvent, elle se trouvera remplie. Les acquéreurs des habitations à bon marché appartiendront, en effet, presque toujours à la classe des gens peu aisés qui se marient sans contrat. Ils seront donc soumis au régime de la communauté légale sous lequel, on le sait, les acquisitions réalisées pendant le mariage appartiennent pour moitié à chacun des époux à la dissolution du mariage, sauf le cas de renonciation de la femme (art. 1401, C. civ.).

Cette situation sera généralement conforme aux intentions du défunt. Elle est en outre fort équitable car rien n'eût été plus injuste que de donner aux héritiers le droit d'expulser le conjoint qui, par son esprit d'or-

(1) Comme nous l'avons dit ci-dessus, la disposition de l'article 8 de loi de 1894 se rattache à la théorie du partage d'ascendants. Ajoutons qu'elle peut se confondre avec lui si la désignation a été faite par le *de cujus*, dans les formes exigées par le Code civil pour le partage d'ascendant, et surtout si le défunt possédait d'autres biens par lui attribués dans le partage anticipé à ses autres enfants.

dre et d'économie, aura contribué à l'achat de la maison.

Ajoutons que cette disposition qui se justifie théoriquement, est aussi très utile au point de vue pratique. Le conjoint survivant, possédant à lui seul autant d'intérêts que tous les héritiers réunis, trouvera plus facilement la somme nécessaire pour payer les parts revenant aux héritiers de l'époux décédé. En effet, d'une part, il est commun en biens, et d'autre part usufruitier du $\frac{1}{4}$ ou de la $\frac{1}{2}$ de la succession du conjoint prédécédé conformément à la loi du 9 mars 1891. Il sera donc de tous les ayants droit celui qui aura la soulte la moins importante à fournir ; et ainsi le règlement définitif de la succession se trouvera particulièrement facilité.

3° En l'absence d'héritier spécialement désigné et de conjoint survivant propriétaire de la maison au moins pour moitié, la loi décide que c'est à la majorité des intéressés qu'il appartiendra de choisir l'attributaire. Dans le cas où il y aurait plusieurs héritiers venant par représentation à la succession, le paragraphe 3 de l'article 45 du décret du 21 septembre 1893 décide qu'ils n'auront droit qu'à une voix. Ce sera à la majorité d'entre eux de déterminer dans quel sens cette voix devra être donnée.

4° Enfin, s'il était impossible d'arriver à former une majorité, il serait nécessaire de recourir au tirage au sort pour désigner l'attributaire. Cette solution pourra avoir pour effet de conférer la maison à l'héritier le

moins apte à continuer les relations de famille ou à tirer un réel profit de l'immeuble. Mais quel autre moyen de mettre fin à une indivision devenue intolérable, et à des incertitudes qui menaçaient de s'éterniser? L'attribution faite par le juge de paix ou même par le tribunal aurait pu ne pas paraître impartiale.

La solution donnée par l'article 8, outre qu'elle met une fin rapide au litige, épargne des frais et empêche de graves mésintelligences dans la famille.

On reconnaît généralement qu'entre les divers cohéritiers, il ne peut pas exister d'autre causes de préférence que celles que la loi a spécialement prévues. Aussi, l'offre faite par l'un d'eux d'un prix supérieur à celui de l'estimation ne serait pas une cause de préférence même vis-à-vis des cohéritiers privilégiés.

A qui la loi confie-t-elle le soin de faire cette estimation?

Le paragraphe 6 de l'article 8 dispose à ce sujet : « S'il y a contestation sur l'estimation de la maison, cette estimation sera faite par le comité des habitations à bon marché. » Le comité compétent est celui de la circonscription dans laquelle l'immeuble à estimer se trouve situé (art. 6, décret du 21 septembre 1895).

Nous avons examiné plus haut la formation et les attributions générales des comités d'habitations à bon marché. Il est nécessaire de donner ici quelques détails sur la fonction spéciale dont les investit le paragraphe 6 de l'article 8.

L'article 45 du règlement du 21 septembre 1895 indique comment le comité doit être saisi. « S'il y a contestation sur la valeur de la maison, le juge de paix constate en son procès-verbal le désaccord des parties, surseoit à l'attribution, et requiert le comité des habitations à bon marché dans la circonscription duquel est situé l'immeuble, d'en faire l'estimation, et de lui en adresser le rapport détaillé.

Et l'article 47 ajoute : « Sur le dépôt du rapport, les parties sont invitées à en prendre connaissance au greffe dans le délai de 30 jours, puis convoquées à nouveau devant le juge de paix. »

La loi de 1894 et le décret de 1895 se sont abstenus de déterminer les éléments d'appréciation que les comités devront faire entrer en ligne de compte pour arriver à une estimation exacte de la maison. Toute latitude est donc laissée aux comités à cet égard. C'était encore la meilleure solution à adopter dans l'impossibilité de faire une énumération complète des divers éléments pouvant concourir à une appréciation de ce genre.

Dans un rapport présenté au Conseil supérieur des habitations à bon marché au nom du comité permanent, on lit qu'il faudra tenir compte « de l'âge de la construction, des matériaux dont elle est formée, de son état d'entretien, de la valeur du sol eu égard à la localité, de toutes les circonstances en un mot qui peuvent influencer sur la valeur de la chose ». De même le

percement d'une rue, l'établissement d'un chemin de fer ou d'un tramway, la suppression d'un octroi sont autant de causes de plus-value qui s'imposeront à l'attention de la Commission. Inversement, la construction d'une usine bruyante ou dangereuse, l'installation d'un champ de tir dans le voisinage de l'immeuble, seront autant de causes de moins-value pouvant influencer sur la fixation du prix d'estimation.

Le texte de la loi suppose que l'estimation dont il s'agit est faite par un comité local d'habitation à bon marché. Mais nous avons vu que la création de ces comités est facultative pour le pouvoir exécutif, de telle sorte qu'une habitation peut très bien se trouver sur une fraction de territoire ne rentrant dans la circonscription d'aucun comité local actuellement existant.

Cette hypothèse, qui avait échappé au législateur de 1894, a été prévue et réglementée par les auteurs du décret de 1895. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 46, s'il n'existe pas de « comités dans le département, l'estimation est faite par un expert nommé par le juge de paix, au besoin par commission rogatoire. »

Quelle sera, au juste, la valeur du rapport dressé soit par le Comité local d'habitations, soit à son défaut par un expert ?

Il faudrait se garder de croire que le juge sera obligé d'accepter cette estimation sans pouvoir l'apprécier, ni la modifier.

La loi de 1894 n'a point entendu déroger, en notre

matière, aux principes généraux du droit d'après lesquels les tribunaux ne sont jamais liés par une expertise, alors même qu'ils l'auraient ordonnée. En conséquence, c'est au juge de paix seul qu'il appartient en dernière analyse de fixer la valeur de la maison.

Le paragraphe 2 de l'article 48 du décret de 1895 confirme cette solution : « à défaut de conciliation, dispose en effet ce texte, il (le juge de paix) fixe lui-même d'après tous les éléments de la cause le prix de la maison ». Ce texte lève, à notre avis, tous les doutes que pourrait faire naître contre notre solution le mot « homologuer » employé par le législateur dans l'article 8 de la loi de 1894. Au sens technique du mot, l'homologation signifie, sans doute, la confirmation par la justice d'une décision d'une autre autorité. Mais il résulte non moins clairement des termes de l'article 48 du décret précité que ce mot doit être pris ici dans un sens différent.

La seule chose qui puisse être discutée, c'est de savoir si les auteurs du décret de 1895 ont bien interprété la pensée du législateur. Il y avait de fort bonnes raisons pour accorder aux Comités locaux le pouvoir de statuer définitivement sur l'estimation de la maison. D'ordinaire, ils auront à la fois plus d'indépendance et plus de compétence que les juges de paix. Quoi qu'il en soit, la solution contraire, formellement consacrée par le décret de 1895, ne paraît pas avoir jamais été contestée dans la pratique.

Les explications dans le détail desquelles nous venons d'entrer supposent que plusieurs des intéressés réclament l'attribution de la maison sur estimation. Qu'arrivera-t-il dans le cas où les uns demanderont le maintien de l'indivision, les autres l'attribution sur estimation ?

La loi de 1894 n'avait pas prévu ce conflit qui est cependant de nature à se présenter fréquemment. Cette lacune a été comblée par le décret de 1895 qui dispose « qu'en cas de désaccord le juge de paix prononce le maintien de l'indivision... à moins que l'attribution de la maison ne soit demandée par quelqu'un des héritiers ou le conjoint survivant ».

Ainsi donc, dans cette compétition, celui-là l'emportera qui demandera l'attribution.

Cette solution se justifie tout d'abord par cette considération théorique que l'indivision n'est pas un état à favoriser et à perpétuer. Dans le cas spécial qui nous occupe, il est d'autant plus urgent de la faire cesser que le conflit dont elle est la cause n'ira très probablement qu'en augmentant, l'héritier qui a demandé l'attribution ne pouvant être qu'en très mauvais rapports avec ceux qui ont demandé le maintien de l'indivision. Pour prévenir ce conflit, le mieux était encore de supprimer l'indivision elle-même, et de substituer une situation fixe à une situation forcément instable.

C'est vainement qu'on nous objecterait l'esprit de la loi de 1894 qui est de préférer la famille à l'indivision.

« Cette formule abstraite, dit à ce sujet M. Challamel, loin de traduire exactement l'idée sur laquelle repose toute la théorie du droit familial, la contredit en réalité d'une façon singulière (1). » C'est qu'en effet, l'intérêt de la famille est plutôt dans la concentration du patrimoine familial entre les mains d'un seul de ses membres auquel elle confère autorité et influence, que dans une propriété indivise entre tous les membres de la famille (2).

La grosse objection que peut, à notre avis, soulever la faculté d'attribution sur estimation est que, fort souvent, l'attributaire se trouvera très embarrassé pour acquitter les soultes qu'il sera obligé de payer à ses co-héritiers. Généralement, en effet, il n'aura aucune fortune personnelle, et sa part de succession ne lui donnera pas une somme suffisante pour payer l'acquisition de la maison. C'est là, évidemment la difficulté la plus sérieuse qu'on rencontre dans l'application de la loi de 1894.

Nous verrons plus loin, en étudiant les législations étrangères, que la plupart d'entre elles ont apporté une solution, insuffisante d'ailleurs, à cette question, en accordant à l'attributaire un délai pour se libérer.

Notre loi ne contient aucune disposition semblable. Si donc l'attributaire n'est pas très fortuné, ce qui sera le cas le plus fréquent, il sera obligé soit de recourir à

(1) Challamel, *loc. cit.*, p. 11.

(2) Voyez notamment Le Play, *L'organisation de la famille*, p. 10.

un emprunt, soit de passer avec ses co-héritiers, s'ils y consentent, une convention par laquelle ils accepteront de recevoir par annuités la somme dont ils sont créanciers à raison de l'attribution.

Le système des annuités devra être recherché de préférence. Il épargne les frais d'acte et d'enregistrement, et est infiniment moins dangereux pour l'attributaire sans compromettre d'ailleurs la situation des co-héritiers créanciers. Ceux-ci, en effet, jouiront, conformément à l'article 2109 du Code civil, du privilège du copartageant qui, régulièrement conservé, les mettra à l'abri de toutes les réclamations des tiers qui auraient acquis des droits sur l'immeuble postérieurement à l'attribution.

Il peut se faire, cependant, que, soit mauvais vouloir, soit méfiance exagérée, les co-héritiers, se refusent à cet arrangement. La justice, régulièrement saisie sur la poursuite des co-héritiers créanciers, pourrait-elle, en ce cas, suppléer à leur consentement, et faire bénéficier l'attributaire de la disposition de l'article 1244 du Code civil qui autorise le juge à accorder au débiteur malheureux un terme de grâce.

On a soutenu l'affirmative. La jurisprudence exige, en effet, pour que ce texte soit applicable : d'une part, que les biens du débiteur soient suffisants pour satisfaire à ses engagements ; et, d'autre part, que l'exécu-

(1) Fortier, *op. cit.*, p. 559 ; Challamel, *op. cit.*, p. 43.

tion rigoureuse de l'obligation ou de la condamnation lui cause un grave préjudice. L'attributaire, dit-on, remplirait pleinement ces conditions. L'immeuble par lui acquis représentera toujours une valeur suffisante pour faire face au paiement des soultes, et d'un autre côté il se trouvera généralement dans la situation digne d'intérêt qui incite le juge à accorder un terme de grâce.

SECTION III. — De la procédure organisée par le décret du 21 septembre 1895 pour l'application de l'article 8 de la loi de 1895.

La procédure à laquelle donne lieu l'application de l'article 8 a été réglementée par le décret de 1895 dans ses articles 38 à 49 (Titre V).

On peut prévoir trois hypothèses différentes :

- 1° Toutes les parties sont capables et présentes ;
- 2° Un ou plusieurs des intéressés sont absents ;
- 3° Un ou plusieurs des intéressés sont incapables.

I. — *Toutes les parties sont capables et présentes.*

Le point de départ de la procédure est une déclaration émanant du conjoint survivant ou d'un héritier, et faisant savoir leur intention soit de maintenir l'indivision, soit de faire prononcer l'attribution de la maison à leur profit.

Cette déclaration doit être déposée au greffe de la justice de paix, et contenir :

1° Les noms, prénoms, profession et domicile du conjoint survivant et de chacun des héritiers ou successeurs à titre universel, ainsi que de leurs représentants légaux ;

2° Les noms, prénoms, profession et domicile du requérant et la qualité en laquelle il agit.

Cette déclaration doit être signée par le requérant et contresignée par le greffier.

Elle doit être accompagnée d'un extrait du rôle de la contribution foncière, ou d'un certificat du directeur des contributions indirectes, attestant que la valeur locative de la maison ne dépasse pas le maximum au-dessus duquel une habitation cesse d'être considérée comme à bon marché.

Aussitôt la déclaration régulièrement déposée au greffe, ainsi que nous venons de l'indiquer, le juge de paix convoque tous les intéressés ou leurs représentants par lettres recommandées expédiées par le greffier, et la comparution doit avoir lieu dans les délais et dans les formes indiquées aux articles 411 et 412 du Code civil.

Au jour indiqué, les parties se réunissent. Si elles s'entendent toutes pour demander l'indivision jusqu'à une époque déterminée et dans les limites permises par la loi, le juge de paix leur donne acte de leur accord. L'article 44 du décret dispose à ce sujet que « le pacte d'indivision ainsi conclu est définitif, même au regard des mineurs et interdits sans qu'il soit besoin d'homologation. »

Si, au contraire, les parties sont en désaccord sur le maintien de l'indivision ou sur sa durée, le juge de paix « statue d'après les circonstances, en vue du plus grand intérêt de la famille, et, s'il y a lieu, prononce le maintien de l'indivision dans les limites fixées par la loi, à moins que l'attribution de la maison ne soit demandée par quelqu'un des héritiers ou le conjoint survivant. »

Dans le cas d'attribution, le désaccord peut porter sur la valeur de la maison ou sur la personne de l'attributaire. Il y aurait lieu d'appliquer les règles que nous avons exposées plus haut. Ici cependant se pose une question : on s'est demandé si l'auteur d'une demande d'attribution ne pourrait pas la retirer dans le cas où le prix d'estimation viendrait à dépasser ses prévisions.

L'affirmative à cet égard ne nous paraît pas douteuse. La solution contraire aurait pour effet de rendre impossibles les demandes d'attribution, aucun cohéritier prudent ne voulant s'exposer à payer un prix supérieur à ses moyens ou à la valeur de la chose.

Cette solution devrait être maintenue même dans le cas où ce serait le cohéritier demandeur de l'attribution qui aurait provoqué l'estimation.

Nous sommes ainsi amenés à la distinction suivante : si l'estimation n'a pas dépassé les offres de l'attributaire, l'attribution devra lui être imposée. Si, au contraire, le chiffre offert était inférieur au prix estimé, on ne pourrait contraindre le cohéritier à accepter l'attribution. « Le jugement d'attribution, dit M. Challamel,

ne peut être que l'équivalent des jugements d'adjudication (1). »

II. — *Toutes les parties sont capables, mais une ou plusieurs d'entre elles font défaut.*

En principe, la procédure dans cette hypothèse est la même que dans la précédente. Mais le défaut d'une ou plusieurs des parties nécessite en sus la formalité suivante indiquée en ces termes par l'article 48 du décret de 1895. « Toutes décisions du juge de paix rendues par défaut sont notifiées aux parties défaillantes sous pli recommandé, de la façon prescrite à l'article 42 ci-dessus. » Là se bornent, au point de vue de la procédure, les effets de la non-comparution des parties. Nous aurons l'occasion de signaler bientôt qu'elle entraîne, au point de vue du fond du droit, la faculté d'opposition qui peut avoir pour résultat de tout remettre en question (2).

III. — *Un ou plusieurs des intéressés sont incapables.*

Aux termes de l'article 40 du décret de 1895 « lorsque le défunt aura laissé des héritiers mineurs ayant, au moment du décès, leur domicile dans le canton où la succession est ouverte, le conseil de famille, réuni comme il est dit à l'article 406 du Code civil, sera invité par le juge de paix à donner son avis sur le maintien de l'indivision, si ce maintien est demandé et si l'attribution de la maison n'est pas réclamée... »

(1) Challamel, *op. cit.*, p. 10.

(2) Challamel, *op. cit.*, p. 19.

« Lorsque la succession s'ouvrira dans un canton autre que celui où les héritiers mineurs auront leur domicile, le juge de paix du lieu de l'ouverture de la succession transmettra au juge de paix du lieu où la tutelle s'est ouverte, ainsi qu'au tuteur, copie de la déclaration à l'effet d'appeler le conseil de famille à en délibérer. » Bien que ce texte ne parle pas des interdits, on s'accorde généralement à l'appliquer à cette catégorie d'incapables. D'ailleurs, l'assimilation se trouve réalisée dans l'article 46, alinéa final, du décret de 1895.

Après que ces formalités auront été remplies, la procédure ordinaire suivra son cours, le mineur (ou l'interdit) s'y trouvant représenté par le tuteur. Toutefois, l'article 46 déroge, en pareil cas, aux règles générales, en défendant de procéder à une estimation amiable lorsqu'il y a parmi les cohéritiers des mineurs ou des interdits.

En pareil cas, les comités des habitations à bon marché doivent toujours être consultés, et c'est au juge de paix à prononcer l'attribution. On a voulu par là préserver autant que possible les incapables contre les négligences de leur tuteur.

Nous avons vu que les dispositions du décret de 1895 peuvent et doivent être appliquées aux interdits, mais faut-il aller plus loin et leur assimiler les individus pourvus d'un conseil judiciaire et les aliénés non interdits placés dans une maison de santé ?

La question nous paraît très délicate. En faveur de la

négative, on peut faire remarquer que les règles édictées ici pour les mineurs et les interdits dérogent au droit commun de la matière, et par conséquent doivent être interprétées restrictivement. C'est, à notre avis, la solution la plus juridique dans le silence des textes.

Les partisans de l'opinion contraire déclarent que les incapables dont il s'agit ont également besoin de protection, et que c'est se conformer au vœu de la loi que de les assimiler, sous le point de vue qui nous occupe, aux mineurs et aux interdits. L'argument nous paraît d'autant moins décisif qu'en droit commun l'assimilation entre ces diverses catégories d'incapables est bien moins complète qu'on le prétend. Le pourvu de conseil, et l'aliéné non interdit placé dans un établissement, ne sont pas frappés d'une incapacité générale comme le mineur et l'interdit. Dès lors, pourquoi les soumettre à l'application du décret de 1895 ?

SECTION IV. — Voies de recours contre les décisions du juge de paix (1).

I.—*Appel*.—Les décisions rendues par le juge de paix en notre matière sont-elles susceptibles d'appel ? La difficulté de trancher cette importante question provient

(1) Sur le tarif applicable aux différents actes qu'implique l'article 8 (droits de greffe, expertise...) voir l'article 49 du décret de 1895.

de ce que ni la loi de 1894, ni le décret de 1895 n'ont parlé du droit d'appel. De ce silence on pourrait peut-être inférer que le droit d'appel a été ici refusé par le législateur.

Indépendamment de l'argument très fort que fournit le silence de la loi et du décret, on peut faire remarquer qu'il y aurait là un système législatif très soutenable en lui-même. Un règlement rapide des droits respectifs de toutes les parties en cause intéresse au plus haut degré la famille tout entière. Il ne faut pas que le caprice d'un co-héritier puisse retarder une solution que les intéressés ont avantage à connaître au plus vite. Il est vrai aussi que les frais de procédure, et d'appel en particulier sont toujours assez élevés, et qu'il y a intérêt à les éviter au petit patrimoine que suppose une habitation à bon marché.

Nous ne méconnaissons pas la valeur de ces arguments, mais nous ne pouvons oublier que, dans notre législation moderne, le droit d'appel est considéré comme un droit primordial. L'absence d'un texte relatif à l'appel, bien loin de signifier que le législateur a voulu le supprimer dans cette circonstance, nous montre au contraire qu'il a entendu se référer au droit commun. Il y avait d'autant moins de raisons pour y déroger ici que les questions que la loi nouvelle est de nature à soulever, sont parfois très délicates, et que le juge de paix, en contact plus ou moins direct avec les parties, peut ne pas avoir toujours l'indépendance néces-

saire. Enfin, les intérêts engagés peuvent être parfois considérables, sinon en eux-mêmes au moins à l'égard des personnes en cause. L'erreur résultant d'une fausse appréciation du juge de paix produira des conséquences bien autrement désastreuses que les frais que l'on redoute et en considération desquels on veut proscrire l'appel.

II. — *Opposition*. — L'article 48, § 2, confère en termes formels la faculté d'opposition aux parties qui ont fait défaut. L'opposition doit être formée dans les huit jours à compter de la réception de la lettre dans laquelle sont indiquées les dispositions prises par le juge de paix en l'absence des parties défaillantes.

L'opposition régulièrement formée produit ses effets ordinaires : elle remet en question tout ce qui a été fait. Ainsi les opposants pourront attaquer le prix de l'estimation, et par conséquent faire tomber l'attribution (1).

III. — *Voies de recours extraordinaires*. — Ni la loi, ni le décret ne parlent non plus des voies de recours extraordinaires : tierce-opposition, requête civile, prise à partie, et recours en cassation. Nonobstant ce silence, nous les déclarerons recevables en notre matière, un texte formel étant encore ici nécessaire, à notre avis, pour retirer le bénéfice des voies de recours qui existent de plein droit dès que les conditions requises pour pouvoir les exercer sont réunies.

(1) En ce sens Challamel, *op. cit.*, p. 19 et s.

Parmi les conditions exigées pour que les voies de recours extraordinaires soient recevables, rappelons celle d'après laquelle il faut que la voie de l'appel soit fermée. En ce qui concerne le recours en cassation, on sait qu'aux termes de l'article 15 de la loi de 1838 sur les justices de paix, ce recours n'est admissible que pour excès de pouvoir : à défaut de dérogation à cette règle organique dans la loi du 30 novembre 1894, le recours en cassation ne serait admissible pour aucune autre cause.

CHAPITRE III

DROIT FISCAL

Le législateur de 1894 s'est attaché, dans les articles 9 à 13, à alléger autant que possible le fardeau des impôts qui, dans l'application du droit commun, en pesant trop lourdement sur les habitations à bon marché, auraient étouffé l'esprit d'entreprise et mis obstacle à la résiliation des réformes désirées. Ces articles constituent un ensemble très complet et très détaillé des mesures de faveur reconnues possibles dans la matière. Ils ont été l'objet, pendant la discussion, de la sollicitude toute spéciale du législateur ; et leur rédaction est généralement supérieure à celle des autres articles de la loi.

Sans entrer dans une étude approfondie de droit fiscal, nous signalerons ici les dispositions exceptionnelles que la loi, à ce point de vue, consacre au profit des habitations à bon marché.

Art. 9. — « Sont affranchies des contributions foncières et des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues, et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes pourvu qu'elles réunissent les conditions exigées par les articles 4 à 5.

Cette exemption sera annuelle et d'une durée de 5 ans à partir de l'achèvement de la maison. Elle cesserait de plein droit si, par suite de transformations ou d'agrandissements, l'immeuble perdait son caractère d'habitation à bon marché, et acquerrait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal.

Pour être admis à jouir du bénéfice de la présente loi, on devra produire, dans les formes et délais fixés par l'article 9 § 1^{er} de la loi du 18 août 1890, une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharge ou réduction de contributions directes. Cette demande pourra être formulée dans la déclaration exigée par le même article de la dite loi, de tout propriétaire ayant l'intention d'élever une construction passible de l'impôt foncier.

Les parties des bâtiments, dont il est question au présent article, destinées à l'habitation personnelle donneront lieu, conformément à l'article 2 de la loi du 4 août 1844, à l'augmentation du contingent départemental dans la contribution personnelle mobilière, à raison du 1/20^e de leur valeur locative réelle, à dater de la troisième année de l'achèvement des bâtiments, comme si ces bâtiments ne jouissaient que de l'immunité ordinaire d'impôt foncier accordée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII aux maisons nouvellement construites ou reconstruites.

Sont exemptées de la taxe établie par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1894, dans les termes de la loi du

29 décembre 1875, les sociétés quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons auxquelles s'applique la présente loi.

La taxe continuera à être perçue pour les maisons exploitées par la société, ou mises en location par elle. »

Ce texte contient, comme on le voit, deux exceptions au droit commun fiscal :

1° *Les maisons individuelles ou collectives* pouvant être considérées comme habitations à bon marché dans le sens de la loi de 1894 (voir notamment l'art. 5) sont affranchies de la contribution foncière et de celle des portes et fenêtres pendant une durée de 5 ans à compter de leur achèvement.

2° *Le sociétés ayant pour objet exclusif la construction* et la vente des habitations à bon marché sont dispensées du paiement du droit de main-morte établi par la loi du 20 février 1849. Il est à remarquer que ces deux exemptions ne sont pas soumises aux mêmes règles.

L'exemption au profit des sociétés de construction est, en effet, perpétuelle et existe de plein droit. Au contraire, pour bénéficier de l'exemption de la contribution foncière et des portes et fenêtres, le contribuable doit la demander, et pour cela remplir les formalités exigées par le paragraphe 3 de l'article 9.

D'autre part, l'exception est essentiellement limitée

dans sa durée puisqu'elle ne peut jamais dépasser un maximum de 5 ans ; et elle doit faire l'objet d'une demande annuelle (paragraphe 2 de l'article 9).

Remarquons que les habitants de constructions à bon marché ne sont dispensés que des deux taxes précitées. Ils restent donc tenus de la contribution personnelle et mobilière. Les travaux préparatoires sont très nets en ce sens (1).

Aux termes de l'article 10, les actes constatant la vente de maisons individuelles à bon marché sont, en principe, soumis aux droits de mutation ordinaires. Toutefois, lorsque le prix aura été stipulé payable par annuités, la perception du droit pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales, mais en aucun cas, le nombre de ces fractions ne pourra excéder celui des annuités prévues au contrat, ni être supérieur à 5.

Le paiement de la première fraction du droit doit avoir lieu dans tous les cas au moment où le contrat est présenté à l'enregistrement. Quant aux autres fractions, elles sont exigibles d'année en année et doivent être acquittées dans le trimestre qui suit l'échéance de l'année, de façon à ce que la totalité du droit soit versée dans l'espace de 4 ans et 3 mois au maximum à compter du jour de l'enregistrement du contrat.

Pour être admis à jouir de la faveur accordée par

(1) Voir notamment *Journ. off.* du 13 novembre 1894. *Débats parlementaires*, Sénat, p. 847.

l'article 11, l'acquéreur doit faire une double justification : 1° il doit établir sa qualité d'acquéreur par un certificat du maire de sa résidence ; 2° prouver par un second certificat du maire que son immeuble est exempté de l'impôt foncier par application des articles 5 et 9 de la loi.

Ces deux certificats doivent être délivrés sans frais, chacun en double original, dont l'un est annexé au contrat de vente, et l'autre déposé au bureau de l'enregistrement lors de l'accomplissement des formalités.

Dans le cas où l'acquéreur se libérerait par anticipation de tout le prix avant le paiement intégral du droit, la portion restant due deviendrait exigible dans les trois mois du règlement définitif. D'un autre côté, tout retard dans le paiement de la seconde fraction, ou des fractions subséquentes, rend immédiatement exigible la totalité des sommes qui peuvent rester dues au Trésor.

Enfin l'article 10, alinéa final, dispose que « la résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donnera ouverture qu'au droit fixe de 3 francs. »

L'article 11 est ainsi conçu :

Art. 11. — « Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes, ou à créer, telles qu'elles sont définies dans la présente loi, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 68, § 3, n° 4, de la loi du

22 frimaire an VII. Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont dispensés du timbre. Toutefois, ces sociétés restent soumises aux droits de timbre pour leurs titres d'actions et obligations, ainsi qu'au droit de timbre-quittance établi par l'article 18 de la loi du 23 août 1871.

Ces sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts, approuvés par le ministre compétent, sur l'avis du conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes à un chiffre maximum. »

L'article 9 du décret de 1893 interprétait ce texte de la façon suivante : « Lors de l'expiration de la société, ou en cas de dissolution anticipée, l'Assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra attribuer l'actif qui resterait, après paiement du passif et remboursement du capital-action versé, qu'à une société constituée conformément aux prescriptions de la loi du 30 novembre 1894, la délibération dont il s'agit devant être approuvée par le Ministre sur l'avis du Conseil supérieur. »

Cette façon d'interpréter la loi pouvait entraîner les conséquences les plus préjudiciables au développement des habitations à bon marché. Dans un rapport adressé au Président de la République, le conseil supérieur des habitations à bon marché faisait observer qu'il était excessif d'enchaîner ainsi la liberté des actionnaires

en prévision d'un fait de nature exceptionnel : des plus-values importantes se produisant sur des immeubles appartenant à la société.

Il y avait là une exigence qui pouvait empêcher la création des sociétés que la loi avait précisément pour but de faire apparaître. C'était, pour le moins, réduire les capitaux dont elles avaient besoin à de simples souscriptions à titre gratuit. « Pour les sociétés existantes, disait également le rapport, le mal serait plus grand encore : la disposition dont il est ici question les exclut forcément du bénéfice de la loi. En fait, il n'est pas une seule de ces sociétés dont les statuts contiennent la clause qu'on voudrait aujourd'hui leur imposer... La modification aux statuts, requise par le paragraphe 5 porterait atteinte à l'une des bases essentielles du pacte social, ce qui, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, ne peut avoir lieu sans l'assentiment unanime des actionnaires réunis en assemblée générale extraordinaire, Pratiquement, cette unanimité est chose impossible à obtenir dans les sociétés par actions, à raison même du nombre des associés, et des mutations qui se produisent soit entre-vifs, soit à cause de mort, chez les titulaires ou porteurs de titres.

On pourra, dans certaines circonstances très favorables, en approcher beaucoup, mais non la réaliser d'une façon complète. Or, c'est tout ou rien : le refus ou seulement l'absence d'un seul actionnaire suffit à rendre vaine la délibération prise par tous les autres... »

A la suite de ce rapport, le Comité supérieur des habitations à bon marché émettait le vœu qu'une interprétation plus libérale de la loi remplaçât celle du décret de 1895.

Satisfaction a été donnée à cette légitime réclamation par l'article 1^{er} de la loi modificative du 20 mars 1896 qui porte dans son article 1^{er} : « Ces sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts approuvés par le Ministre compétent sur l'avis du Conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leur dividende *annuel* à un chiffre maximum. »

Le mot *annuel* contenu dans ce texte précise très nettement qu'il n'y a plus lieu d'exiger une détermination préalable, dans les statuts du mode de répartition des bénéfices éventuels en cas de liquidation (1).

Bien que la loi de 1896 ne le dise pas formellement, il résulte forcément de son article 1^{er} que le paragraphe 5 de l'article 9 du décret de 1895 a cessé d'être en vigueur depuis la promulgation de la loi modificative.

Enfin, toujours en ce qui concerne les sociétés de constructions, les articles 12 et 13 de la loi de 1894 disposent :

Art. 12. — « L'abonnement au timbre souscrit pour leurs actions par ces sociétés ne subira aucune réduction, quelle que soit la diminution du capital social ;

(1) Fortier, *op. cit.*, n° 49.

mais, en cas d'émissions nouvelles, les droits de timbre resteront les mêmes tant que le capital social précédemment soumis à l'abonnement ne sera pas dépassé. »

Art. 13.— « Les mêmes sociétés sont dispensées de toute patente. Elles sont également exonérées de l'impôt sur le revenu attribué aux actions et aux parts d'intérêt, à la condition que les statuts imposent pour ces titres la forme nominative, mais seulement pour les associés dont le capital versé, constaté par le dernier inventaire ne dépassera pas 2,000 francs.

Les sociétés actuellement existantes jouiront, au même titre que celles qui se fonderont après la promulgation de la loi, de cette dispense et des autres faveurs ou immunités qu'elle concède, à la condition de modifier leurs statuts, le cas échéant, conformément à ses prescriptions. »

Nous nous réservons de montrer, dans notre conclusion, en quoi les diverses exemptions fiscales, consenties par ces articles au profit des constructeurs d'habitations à bon marché, nous paraissent insuffisantes, et quels nouveaux sacrifices les sociétés, constituées conformément au vœu de la loi du 30 novembre 1894, sont en droit d'attendre du Trésor.

DEUXIÈME PARTIE

A P P L I C A T I O N

DE

LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

DANS UNE GRANDE VILLE INDUSTRIELLE

Nous nous proposons, dans cette seconde partie, d'étudier l'application et la mise en mouvement de la loi du 30 novembre 1894 dans l'espèce particulière qui nous a fourni l'idée de cette thèse.

L'histoire de l'origine, du fonctionnement, des vicissitudes diverses de la société d'habitations à bon marché, *La Ruche Roubaissienne*, nous renseignera sur les difficultés que présente la question de l'amélioration des logements ouvriers, sur celles que le législateur de 1894 a heureusement aplanies, et sur celles qu'il a laissées non résolues.

Mais une autre considération nous a engagé à entreprendre cette monographie : la société toute récente, dont nous voulons esquisser l'étude, présente entre autres particularités, un rouage qui la désigne à l'attention des jurisconsultes et des praticiens. Nous voulons parler du *Comité des obligataires de contrôle*, qui, tout en présentant de frappantes analogies avec une institution récente : celle des créanciers-contrôleurs institués par la loi du 4 mars 1889 sur la liquidation judiciaire, ne trouve sa réglementation dans aucun document législatif et constitue assurément une innovation intéressante. Définir, dans le silence des textes, le but et les attributions de ce comité, en justifier l'existence, et

surtout tâcher de déterminer la sanction de ses droits et la portée pratique de ses décisions sera notre objectif principal dans cette étude. Une analyse détaillée des statuts de la *Ruche Roubaisienne* nous entraînerait, en effet, dans de trop longs développements ; et d'autre part on nous saura gré, croyons-nous, de nous être un peu étendu sur le côté juridique et presque inédit de la question.

∴

Examinons comment, dans la réalité des faits, se forment presque toutes les sociétés coopératives d'habitations.

Quelques ouvriers aisés, ou petits employés, se disent un jour qu'ils paient un loyer très élevé pour une habitation mal aérée, malsaine, ou devenue trop exigüe. Ils se communiquent leur gêne et leur perplexité. « Je gagne 20 francs par semaine, dit l'un, et le loyer de la méchante bicoque que j'occupe avec ma famille me coûte 20 francs par mois, soit le $\frac{1}{4}$ de mon salaire. » « Ma femme, dit un autre, est bonne ménagère, et nous avons pu mettre un peu d'argent à la caisse d'épargne. Mais nos enfants grandissent. Il nous faudra changer de maison, si nous pouvions en avoir une à nous, qui soit construite suivant nos besoins et située dans un quartier salubre ! » — Un troisième ajoute : « Isolément nous ne pouvons rien faire. Mais, en nous réunissant, nous trouverions à construire nous-même à bon

compte notre maison. Et pour le paiement du terrain on nous ferait peut-être crédit. Mais il faut que nous soyons nombreux... »

L'idée déposée dans ces esprits éclôt rapidement. Chacun revient avec un ou plusieurs adhérents. Le but un peu confus à l'origine se précise. L'horizon s'élargit. Ces hommes ne se contentent plus de récriminer contre la cherté de leur loyer ou l'insalubrité de leur demeure. L'espoir de la propriété a lui devant leurs yeux. Faibles, ignorants, n'ayant pour tout bien que quelques économies péniblement prélevées sur leur salaire, on les eût fort étonnés, hier, si on leur avait promis de les faire entrer dans une maison toute neuve, construite sur leurs plans, aménagée suivant leurs désirs, et sur laquelle ils auraient tous les droits d'un propriétaire. Aujourd'hui, grâce à la puissance féconde de l'association, cet espoir ne leur paraît plus impossible. Désormais, une pensée commune, un but commun ardemment désiré, crée entre eux une société virtuelle qui ne se dissoudra pas facilement.

Mais pour passer de cette existence de fait à une existence légale, que de difficultés à vaincre, que d'obstacles à surmonter dès le premier pas !

Ces Français pressentent vaguement qu'il y a, autour d'eux et au-dessus d'eux, des milliers de lois, de décrets, d'arrêtés, de règlements, et une administration redoutable chargée d'appliquer ces lois, ces décrets et ces règlements. Ils craignent que la vie si faible de leur

projet nouveau-né ne résiste pas aux lenteurs et aux formalités du baptême administratif.

Enfin, ils prévoient toute une organisation à créer, des attributions à définir, des intérêts divers à régler.

Heureusement la Société française des habitations à bon marché est là, association fondée à Paris en 1889 dans le but désintéressé d'encourager dans toute la France la construction des habitations à bon marché. Elle consent avec empressement à aider de ses conseils la société en formation. On lui communique alors le projet de statuts.

Ce projet était encore informe, et à proprement parler chaotique. Déjà, cependant, on pouvait être frappé par un certain nombre de particularités qui faisaient de la *Ruche Roubaisienne* une véritable révolutionnaire dans la matière. D'abord, tandis que la plupart des sociétés analogues créées en France étaient d'initiative patronale, financière ou philanthropique, celle-ci était fondée et administrée exclusivement par ceux auxquels elle devait profiter. C'était une application heureuse du *self help* qui a rendu si vivaces les *Building societies* en Angleterre.

Ensuite la société comportait, dérogeant en cela au système de la loi de 1894, un jeu d'assurance *mixte* et non pas seulement temporaire en cas de décès. On sait que l'article 7 de la loi de 1894 autorise la caisse d'assurance en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet

1868, à passer avec les acquéreurs ou constructeurs de maisons à bon marché des contrats d'assurance temporaire ayant pour but de garantir, à la mort de l'assuré, le paiement des annuités restant à échoir. Ce que la loi organise ainsi, c'est la faculté de recourir à l'une des deux caisses instituées par la loi du 11 juillet 1868, caisses créées sous la garantie de l'État, et dont l'État règle le fonctionnement. Dans la combinaison de la *Ruche Roubaisienne*, il ne s'agit plus de l'intervention de l'État ; et, dès lors, toute dérogation à la disposition de l'article 7 de la loi de 1894 est parfaitement admissible.

Essentiellement, la société la *Ruche Roubaisienne* a pour but de rendre l'ouvrier propriétaire de sa maison, en lui permettant d'en échelonner le paiement sur un certain nombre d'années (généralement 20) au bout desquelles la propriété lui sera définitivement acquise.

Les dispositions des statuts, revisées par la Société française des habitations à bon marché, et enregistrées dans un acte notarié en 1895, peuvent se résumer ainsi :

Il est formé entre les comparants une société anonyme coopérative au capital de 51.000 francs divisés en 510 actions de 100 francs.

Ne peuvent souscrire des actions, et par conséquent faire partie de la société, que les ouvriers et employés, vivant de leur salaire, ne possédant aucun immeuble et désirant devenir propriétaires de leur foyer.

La société prend l'engagement de construire à tous ses sociétaires sur leurs plans et indications, au fur et à mesure de ses disponibilités, une maison pour leur usage personnel, qui leur sera cédée suivant un acte de location avec promesse de vente, et dont ils deviendront propriétaires dans une durée moyenne de 20 années en se libérant par paiements partiels.

Le choix du terrain sur un des lots achetés par la société dans les différents quartiers de la ville, sera laissé au sociétaire qui sera servi après avoir été agréé par le Conseil d'administration.

Il sera tenu d'avoir un nombre d'actions proportionné à l'importance de sa maison :

1 action pour une maison de 3000 francs				
2 actions	»	»	3500	»
3	»	»	4000	»
4	»	»	4500	»
5	»	»	5000	»
6	»	»	5700	» au maximum.

La maison une fois achevée, son coût exactement déterminé est passé au débit d'un compte ouvert au nom du sociétaire sur le grand livre de la société.

L'adhérent contracte alors une police d'assurance pour une somme égale au montant de ce débit.

C'est une police d'assurance *mixte* en ce sens qu'elle amortit la maison en vingt années en même temps qu'elle couvre le risque de mort. La somme assurée est

payée à la société à l'expiration de ce délai de vingt années si le sociétaire est vivant, ou le jour de son décès s'il meurt avant.

Afin de mettre à la portée des moins fortunés les bienfaits de sa combinaison, la société consent à ce que le futur acquéreur diminue sa cote mensuelle, soit en assignant à l'opération une durée de 25 ans au lieu de 20, soit en n'assurant qu'une partie (jamais moins de la moitié) de la valeur de sa maison et en prenant l'engagement d'amortir lui-même le surplus (art. 18).

Mais il faut prévoir le cas où le sociétaire en voie d'acquérir sa maison, voit ses projets arrêtés soit par un chômage prolongé, soit par un déplacement de l'industrie qui le faisait vivre. On lui donne la possibilité de se retirer, en subissant sur les primes d'amortissement à lui dues par la société une légère retenue provenant du rachat en espèces de son contrat d'assurance (Cette pénalité représente à peu près l'intérêt de 5 0/0 sur le coût de sa maison, pour le temps pendant lequel le dissident en a eu la jouissance).

La société se place sous l'égide de la loi du 30 novembre 1894 afin de pouvoir profiter des avantages introduits par cette loi au double point de vue fiscal et successoral.

Conformément à la loi du 30 novembre 1894, les statuts devront être approuvés par M. le Ministre du Commerce. Le dividende des actions ne pourra dépasser 4 0/0. Les comptes devront être soumis à M. le Mi-

nistre du Commerce tous les six mois par l'intermédiaire de M. le préfet.

La société est administrée par un conseil composé de neuf membres choisis parmi les actionnaires propriétaires d'au moins 5 actions. Ces administrateurs sont nommés et peuvent être révoqués par l'assemblée générale.

Le Conseil d'administration a les pouvoirs les plus étendus pour la gestion et l'administration des biens et affaires de la société.

L'assemblée générale, réunie chaque année, nomme trois commissaires-contrôleurs et deux commissaires de surveillance qui peuvent être choisis en dehors de la société. Les premiers sont chargés d'établir chaque année un rapport sur la marche des opérations de la société, sur le bilan, et sur les comptes présentés par les administrateurs. Les seconds doivent faire un rapport sur l'état et la situation des constructions achevées ou ou en cours d'exécution.

Nous passons sous silence les droits et pouvoirs de l'assemblée générale des actionnaires qui ne se distinguent par aucun point saillant des attributions accordées à cette assemblée dans toutes les sociétés anonymes (art. 29 à 38).

Chaque année est établi un inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières, et de toutes les dettes actives et passives de la société (art. 39).

Après l'acquittement des charges de toute nature, il est opéré sur les bénéfices :

1° Un prélèvement de 5 0/0 pour former le fonds dit de réserve légale, lequel devient facultatif lorsque ce fonds de réserve a atteint le dixième du capital social ;

2° Un dividende maximum de 4 0/0 par an du capital versé, pour être réparti entre les actionnaires, lequel dividende constituera la seule rémunération dudit capital.

Le surplus, s'il en existe, forme une réserve spéciale destinée à parer aux éventualités et à assurer le développement de l'œuvre (art. 40).

Tel fut, dans ses grandes lignes, le contenu des premiers statuts élaborés par les fondateurs de la *Ruche Roubaisienne* d'accord avec la Société française d'habitations à bon marché.

Mais il ne suffit pas d'avoir des statuts.

Les encouragements officiels, et l'appui si dévoué de la Société française des habitations à bon marché elle-même, ne pouvaient être que platoniques. Il fallait pouvoir disposer immédiatement d'un capital assez considérable. En effet, les achats de terrain ne peuvent se faire dans des conditions avantageuses pour une société de ce genre que s'ils portent sur une large échelle, chaque associé acquéreur recevant ensuite une parcelle et profitant de la réduction de prix provenant d'un achat *in globo*.

La *Ruche Roubaisienne* s'était constituée au capital de 51.000 francs divisés en 510 actions de 100 francs entièrement souscrites et libérées seulement du quart. Ses ressources étaient donc modestes. Après avoir porté de 51.000 à 75,000 francs son capital-actions, et avoir demandé à ses sociétaires un nouveau sacrifice en appelant le deuxième quart de leurs actions, les administrateurs de la société comprirent qu'il leur fallait, pour réaliser leur but, tourner leurs regards vers une source de capital plus abondante que la seule épargne ouvrière.

Confiants dans la bonté de leur œuvre et dans l'esprit de solidarité qui unit tous les citoyens d'une même cité, ils n'hésitèrent pas, alors, à solliciter le concours du public, et lancèrent au mois de décembre 1895, une émission de 250.000 francs divisés en 2500 obligations de 100 francs remboursables au pair dans un délai de 20 ans et rapportant 3 0/0 par an.

Les détenteurs de l'*infâme* capital si souvent et si violemment attaqué dans cette ville où le parti socialiste est au pouvoir, donnèrent alors un magnifique exemple. Ils n'hésitèrent pas à appuyer de leur efficace encouragement l'effort de ces honnêtes ouvriers à la recherche d'un si heureux progrès social. L'acquisition d'un premier terrain d'une contenance de 14.000 mètres et la pose solennelle de la première pierre du groupe de maisons dit *Groupe du Cartigny*, avaient déjà, du reste, attesté au public que la Société n'existait pas seu-

lement sur le papier et qu'elle était en mesure de passer des paroles aux actes.

En quelques jours, l'émission se trouvait presque entièrement couverte. Les premiers noms de l'Industrie et du Commerce roubaisiens figuraient sur la liste de souscription à côté de noms plus modestes : petits rentiers, cultivateurs aisés des environs, avaient apporté leur obole, et montraient par leur concours l'écho que l'œuvre des habitations ouvrières avaient éveillé dans toutes les classes.

Encouragée par ce succès, la *Ruche Roubaisienne* acheta deux nouveaux terrains : l'un de 4.416 mètres carrés, l'autre de 8.991, qui reçurent leurs premières constructions en 1896 et 1897.

A ses obligataires elle pouvait offrir les garanties suivantes :

1° Capital actions nominatives (37.500 fr. versés) . .	75.000 »
2° Bénéfices de l'inventaire (1) au 31 décembre 1896 mis à la créance.	21.625.21
3° Versements effectués par les sociétaires à valoir sur leur maison.	55.000 »
	451.625.21

Toutes ces sommes (sauf la moitié du capital actions non encore appelée et qui ne figure que pour mémoire) étaient représentées par trois terrains d'une superficie

(1) Ce bénéfice provenait de la vente des angles de terrain formant coins de rue, et qui n'auraient pu être utilisés par la société, les constructions élevées sur ces coins devant dépasser le chiffre de 5000 francs, maximum fixé par la loi.

totale de 27.357 m. 50, et 96 maisons dont 59 habitées et 37 en construction.

Ces garanties auraient pu paraître insuffisantes aux capitalistes désireux de participer à une grande œuvre sociale, mais peu confiants en l'initiative ouvrière laissée complètement à elle-même. Prévoyant l'objection, et désirant, en vue d'une prochaine émission d'obligations, donner un gage de plus aux souscripteurs ; le Conseil d'administration eut alors l'idée d'inviter les obligataires à constituer un *comité de contrôle*.

Sans rien abdiquer de son principe qui était de laisser la direction entière de la société aux mains de ses fondateurs ouvriers, le Conseil estimait que ce comité, composé de ce qu'on aurait appelé autrefois les *notables* de la Ville, pourrait, par ses conseils et l'influence personnelle de ses membres, être pour la société un précieux auxiliaire.

Pour répondre au désir exprimé par les administrateurs, les obligataires de la *Ruche Roubaissienne* se réunirent, le 20 mars 1896, et émirent les vœux suivants :

1° La Réunion désire qu'il soit constitué un Comité d'obligataires de contrôle qui sera composé de dix membres ;

2° Que la société ne puisse emprunter sur hypothèques sans l'assentiment du Comité des obligataires de contrôle ;

3° Que le Conseil d'administration soumette au Co-

mité des obligataires de contrôle son aperçu d'inventaire semestriel et son inventaire de fin d'année ;

4° Que la *Ruche Roubaisienne* communique à l'avance, à titre de simple renseignement, au Comité des obligataires de contrôle tous projets de changement aux statuts de la société :

5° Que sur les trois commissaires-contrôleurs prévus par l'article 28 des statuts, il soit nommé un obligataire.

Ces vœux furent transmis à la société réunie en assemblée générale le 29 mars 1896 et approuvés à l'unanimité. Le lendemain, les obligataires procédaient à l'élection de leur comité de contrôle. En 1897, une nouvelle édition des statuts de la société refondus et remaniés mentionnait pour la première fois cet organe, et indiquait son rôle et ses attributions dans un titre trop court dont voici l'unique article :

Art. 48. — *Au cas d'emprunt par émission d'obligations, le mode de ces emprunts sera fixé par le Conseil d'administration qui pourra admettre le contrôle bienveillant d'un Comité pris parmi les obligataires dit Comité des obligataires de contrôle qui aura notamment les droits que lui donne l'article 7 ci-dessus, et auquel il sera fait les communications prévues par les articles 39 et 43 des présents statuts.*

L'article 7 est relatif à la nécessité pour le Conseil d'administration d'obtenir l'assentiment du Comité de contrôle des obligataires s'il veut contracter un emprunt hypothécaire.

Les articles 39 et 43 stipulent que : *dans les six mois qui suivent la clôture de chaque exercice, le compte rendu de l'Assemblée générale de la société, accompagné du bilan, sera soumis à l'examen du Comité des obligataires de contrôle et que les additions et modifications aux statuts reconnues utiles par l'assemblée générale seront communiquées à titre de simple renseignement au Comité des obligataires de contrôle.*

Telles sont toutes les dispositions des statuts qui organisent le Comité des obligataires de contrôle. Il est clair que les créateurs de ce rouage nouveau ne se sont pas préoccupés de faire une savante construction juridique. Aussi certaines personnes versées dans la question des habitations ouvrières, ont-elles pu, au premier abord, déclarer que le rôle de ce comité leur semblait assez hypothétique.

Les statuts accordent à ce comité certains pouvoirs. Mais quelle en sera la sanction pratique ?

Et, dans le silence des statuts, à quel critérium se référer, à quel raisonnement d'analogie recourir, à quelle institution définie légalement nous reporter pour accorder ou refuser à ce comité certaines attributions ?

Tout d'abord, nous devons justifier l'existence de cette innovation. Son utilité, ne saurait être mise en doute. Comme le faisait remarquer M. Thaller dans un article publié en 1894 (1) : « Des désastres financiers,

(1) Voyez Thaller, Construction du droit des obligataires sur la

trop de fois reproduits, ont été l'occasion de ces rapprochements (entre détenteurs d'obligations d'une même émission). On s'est dit que l'obligataire était à peu près hors d'état à lui seul de pourvoir à la sauvegarde de ses droits... Tantôt les mesures les plus graves étaient prises à ses dépens, et sans qu'il en eût le moindre soupçon ; tantôt, privé de toute compétence dans les grandes questions d'affaires, il venait aux assemblées soulever des objections naïves ou faire preuve d'un entêtement irraisonné impossible à vaincre ». Ajoutons qu'il y aurait impossibilité matérielle à faire à chacun des obligataires les communications nécessaires à un contrôle sérieux et à recueillir leur avis. L'idée de leur reconnaître un droit de se faire représenter, et de confier la défense de leurs intérêts à certains d'entre eux, se présente donc tout naturellement à l'esprit. Elle paraît surtout s'imposer dans les législations qui, comme la nôtre, n'admettent aucune limitation au droit pour une société d'user du crédit public, aucune proportion maxima contre le capital-actions et le capital-obligations (1).

D'autre part, on peut constater une tendance législative à « prémunir les obligataires contre des mécomptes d'exploitation de leur emprunteur au moyen d'une

notion d'une société qui existerait entre eux (*Annales de droit commercial*, 1894, t. II, p. 65 et s.).

(1) Le code italien de 1883 (art. 171) et le code portugais de 1888 (art. 196) limitent pour les compagnies le droit d'émettre des obligations au chiffre de leur capital-actions.

coordination plus ou moins ingénieusement établie entre eux ». C'est ainsi que la loi belge et la loi portugaise donnent aux obligataires entrée aux assemblées générales, et qu'une loi autrichienne du 24 avril 1874 organise la représentation commune des obligataires par un curateur.

En France, le projet de loi présenté au Sénat en 1884 sous le titre de « Projet de loi sur les sociétés par actions » comportait une série de dispositions relatives à la *représentation des obligataires* (titre V). Parlant au nom de la Commission chargée d'étudier ce projet, l'honorable M. Bozérian disait en substance :

« Les lois antérieures ne se sont pas occupées de la situation des obligataires : les règles générales du droit commun leur sont donc seules applicables. En dehors des articles 1905 et suivants du Code civil qui s'occupent du prêt à intérêt, on ne peut guère, parmi les articles généraux, citer que l'article 2093, l'article 1166, l'article 1167 et l'article 1188. Les règles contenues dans ces articles, suffisantes à la rigueur pour les cas ordinaires, ne le sont plus lorsqu'il s'agit de prêts effectués par voie de souscription d'obligations.

Dans ce cas, en effet, le prêteur et l'emprunteur ne sont pas mis directement en rapport... Une fois jeté dans le gouffre d'une société, l'argent du prêteur peut être emporté et englouti dans le torrent de la spéculation et de l'agiotage. Est-il possible d'engager une lutte sérieuse ? Pour soutenir cette lutte avec quelque chance

de succès, on a tenté d'organiser des syndicats de sociétés ; mais ces organisations sont malaisées ; là où il faudrait aller vite, on ne peut avancer que lentement ; et souvent, avant que l'armée fut prête, la campagne était finie.

La situation des obligataires est cependant digne d'autant et même de plus d'intérêt que celle des actionnaires... L'obligataire a, comme l'actionnaire, droit à la protection du législateur. Si elle ne doit pas manquer au second, elle ne doit pas faire défaut au premier. »

Sous l'empire de ces pensées avait été élaboré le titre V du projet qui organisait... 4° le droit pour les obligataires de se faire représenter extrajudiciairement par des mandataires ; 5° leur représentation en justice ; 6° la nomination de commissaires par la première assemblée générale des obligataires ; 7° les droits généraux de ces commissaires ; 8° leurs droits spéciaux quand des sûretés particulières ont été promises ou quand la destination des fonds a été indiquée lors de l'émission des obligations (art. 78 à 87 du projet).

L'article 78 du projet disposait « Les porteurs d'obligations ont la faculté de se réunir en quelque nombre que ce soit, et de nommer des mandataires chargés de représenter ceux qui se sont ainsi réunis ou quelques-uns d'entre eux ».

Cette disposition n'était-elle pas inutile en présence de la loi du 30 juin 1881 qui a proclamé la liberté du

droit de réunion ? Non, car cette loi ne s'étend pas au droit d'association. Et les réunions d'obligataires auraient pu, à raison de leur permanence ou d'autres circonstances, être considérées comme constituant de véritables associations.

L'article 79 prévoit la représentation judiciaire des porteurs d'obligations. « Les porteurs d'obligations, formant le vingtième au moins du capital représenté par chaque série d'obligations, peuvent aussi dans un intérêt commun, charger, à leurs frais, un ou trois mandataires au plus de les représenter en justice, et de soutenir collectivement, tant en demandant qu'en défendant, toutes les actions qui peuvent les concerner comme créanciers. »

Lorsque la convocation d'une assemblée générale des obligataires a été une des conditions de l'emprunt, cette assemblée « désigne un ou trois commissaires au plus, pris ou non parmi les porteurs d'obligations. A défaut de nomination de commissaires par l'assemblée, ou en cas de refus d'un ou plusieurs des commissaires nommés, il est procédé à leur nomination ou à leur remplacement par ordonnance du président du tribunal de commerce du siège de la société, à la requête de tout intéressé. Les pouvoirs des commissaires durent jusqu'à ce qu'ils aient été remplacés ou réélus dans une assemblée ultérieure » (art. 80).

Mais quels seront les pouvoirs de ces commissaires ?

Les articles 81, 82, 83 et 84 nous donnent la réponse

à cette question. Ils présentent un intérêt assez direct avec notre sujet pour mériter d'être reproduits intégralement.

Art. 81. — « Les commissaires ne peuvent s'immiscer dans la gestion des affaires sociales ; ils ont droit aux mêmes communications , délivrances de pièces ou de copies, que les actionnaires et aux mêmes époques ; ils peuvent assister à toutes les assemblées générales quelconques des actionnaires, sans participer ni aux discussions, ni aux votes. »

Art. 82. — « Les commissaires peuvent demander aux administrateurs ou gérants de la société de convoquer l'assemblée des porteurs d'obligations autant de fois qu'il y aura des assemblées générales d'actionnaires et aux frais de la société. Ils peuvent aussi convoquer eux-mêmes les porteurs d'obligations hors des cas ci-dessus prévus, mais aux frais de ceux d'entre eux qui composent cette assemblée spéciale. »

Art. 83. — « Au cas spécial où des sûretés particulières, comme des privilèges ou hypothèques, ou d'autres causes légitimes de préférence, doivent appartenir aux porteurs d'obligations, les commissaires ont qualité pour provoquer et consentir, au nom de l'assemblée desdits porteurs, tous actes relatifs à ces sûretés. Dans ce cas, la convocation de l'assemblée des porteurs d'obligations par les administrateurs ou gérants est obligatoire, quand bien même il n'en serait pas fait mention dans les conditions de l'emprunt. »

Art. 84. — « Les commissaires peuvent et doivent surveiller l'emploi des fonds empruntés, si la destination des fonds a été indiquée lors de l'émission des obligations. »

La simple lecture des dispositions de ce projet nous montre à quels points de vue l'institution d'un Comité de contrôle des obligataires pourra être particulièrement utile. Prenons par exemple le cas, prévu par l'article 83, ou des sûretés particulières, des hypothèques auraient été attribuées aux porteurs d'obligations par les statuts de la société.

Pour qu'une hypothèque soit valable il faut, à peine de nullité de l'inscription, que le bordereau présenté au conservateur des hypothèques énumère les noms, prénoms, domicile et profession du créancier (art. 2148, C. civ.). En cas d'inscription au profit d'un groupe nombreux d'obligataires, cette formalité devient singulièrement gênante. Il est à craindre que des noms soient oubliés, et les obligataires omis ne profiteraient point de l'inscription.

Quant aux obligations au porteur, on se heurte à une impossibilité.

Il en résulte qu'en fait, un grand nombre d'obligations émises sous le titre d'obligations hypothécaires ne sont que des obligations chirographaires, et que les prêteurs ne se trouvent avoir pour garantie que la solvabilité personnelle de la société.

C'est pour remédier à cet état de choses que l'arti-

cle 83 du projet donnait qualité aux commissaires, pour provoquer et consentir, au nom de l'assemblée des porteurs, tous actes relatifs aux sûretés accordées par la société aux obligataires.

L'action du Comité des obligataires ne serait pas seulement utile pour faire inscrire les hypothèques, mais pour opérer tous actes conservatoires : apposition et levée des scellés ; demandes en séparation de patrimoine ; intervention dans les partages ; actes interruptifs de prescription ; protêts, protestations et réserves, saisies-arrêts..., etc... au profit des obligataires.

Le projet qui organisait la représentation des obligataires fut adopté par le Sénat. Mais les événements politiques l'empêchèrent de passer dans nos lois.

La loi de 1893 plus nuisible qu'utile comme toutes les réformes partielles et toutes les demi-mesures, reproduit quelques-unes des dispositions du projet Bozérian, mais laisse de côté la représentation des obligataires.

Quoi qu'il en soit, l'exemple de la *Ruche Roubaisienne* atteste clairement que les créateurs du projet de loi de 1884 avaient pressenti un besoin de la pratique. Dans l'espèce qui nous occupe, le besoin a créé l'organe. Le comité de contrôle des obligataires organisé par les statuts de notre société n'est pas une création législative. Hâtons-nous de dire qu'il n'en a pas moins une existence légale.

Qu'on décide, avec M. Thaller, qu'il existe entre les

porteurs d'obligations d'une même émission une véritable société civile de forme anonyme existant à côté de la société des actionnaires, ou qu'on ne reconnaisse entre obligataires d'une même série qu'une association virtuelle, on devra accorder aux obligataires le droit de choisir des représentants ayant qualité pour agir en leur nom et défendre leurs intérêts.

Or la doctrine et la jurisprudence admettent aujourd'hui qu'il existe une association au moins virtuelle entre les obligataires d'une même émission. Comme l'a fait observer très justement M. Thaller, « on ne prête pas à part soi 500 francs à une Compagnie ; on participe à un ensemble de souscriptions portant sur un million. On ne prêterait pas 500 francs. Sans égard à ce que feront les autres souscripteurs ; car 500 francs représentent dans la caisse sociale une quantité infinitésimale, impuissante à réaliser le plan que le prospectus annonce (1)... »

Le droit pour les obligataires d'élire des représentants découle nécessairement de cette conception (2).

Mais quels pourront être les droits des mandataires élus dans ces conditions ? Evidemment ils pourront exercer tous les droits de leurs mandants, mais pas plus.

(1) Thaller, *loc. cit.*, p. 70.

(2) On en déduit aussi cette seconde conséquence d'une extrême gravité, à savoir que la souscription de chaque obligataire ne devient définitive que lorsque l'emprunt est intégralement couvert (En ce sens, Trib. civ. de la Seine, 26 juillet 1885, *La Loi*, 30 octobre 1885).

Ce sont les droits d'un créancier ordinaire : droit d'exercer tous les droits et actions du débiteur à l'exception de ceux qui sont exclusivement attachés à sa personne (art. 1166) ; droit d'attaquer les actes faits par le débiteur en fraude de ses droits (art. 1167) ; droit d'exercer tous actes conservatoires de son droit (art. 1180) ; enfin, droit de demander la déchéance du terme lorsque par son fait, le débiteur a diminué les sûretés qu'il avait données par le contrat à son créancier, et qu'il est reconnu que cette diminution peut résulter de dégradations, de changements, d'une mauvaise administration (art. 1108) (Cf. Dalloz, *Rép. Obligations*, n° 1286).

L'intention des rédacteurs du Code civil a été évidemment que le créancier, une fois le prêt effectué, ne demeurât pas étranger aux agissements de son débiteur. Malheureusement, faute d'un droit de contrôle impossible à accorder dans les affaires du débiteur, les droits attribués au créancier restent le plus souvent sans utilité et sans portée. C'est seulement lorsque le débiteur a compromis par d'irréparables fautes le gage de son créancier que celui-ci s'aperçoit de son excès de confiance et songe à mettre en œuvre les armes que lui donne la loi.

Ce droit de contrôle qu'on ne peut accorder à un particulier dans les affaires d'un autre particulier, se comprend assez bien, au contraire, et ne présente plus aucun caractère choquant lorsqu'il s'agit d'une société qui émet des obligations. L'ingérence des obligataires

représentés par leur comité de contrôle ne paraît plus vexatoire ni inquisitoriale.

C'est ainsi que la société la *Ruche Roubaissienne* n'hésita pas à provoquer la nomination par ses obligataires d'un certain nombre de représentants, et à renforcer d'un réel pouvoir de contrôle les droits que les mandataires des porteurs d'obligations tenaient du droit commun. Nous montrerons que le comité des obligations jouit encore de quelques autres attributions qui ne rentrent pas dans le droit de contrôle proprement dit.

La tâche du comité de contrôle des obligataires est très délicate, obligé qu'il est, d'une part, de ménager les légitimes susceptibilités des administrateurs ou vriers, d'autre part de sauvegarder les intérêts des obligataires vis-à-vis desquels il a une responsabilité morale considérable.

Il n'y a pas de contrôle *discret* ; il n'y a pas de contrôle *bienveillant*. Le comité de contrôle des obligataires s'est interdit toute immixtion dans la gestion des affaires de la société, mais il faillirait gravement à son devoir en n'exerçant pas ses pouvoirs d'une façon sérieuse et absolument impartiale.

Une des particularités de la société la *Ruche Roubaissienne* est la disproportion entre le capital-actions et le montant des obligations. Aujourd'hui, grâce à une seconde émission lancée en décembre 1897, le montant des obligations n'est pas loin de 500.000 francs. Or nous avons vu que le capital-actions ne s'élève qu'à 75.000 francs.

Etant donné ce chiffre d'obligations, considérable par rapport au montant du capital-actions, la prétention des obligataires de ne pas être tenus à l'écart de tout renseignement sur la marche de la société, ne saurait paraître exagérée.

En quoi consiste le droit de contrôle reconnu par les statuts de la société la *Ruche Roubaisienne* au Comité des obligataires de contrôle ?

Les articles 40 et 43 de ces statuts édictent : 1° l'obligation pour les administrateurs de soumettre au Comité des obligataires de contrôle, dans les six mois qui suivent la clôture de chaque exercice, le compte rendu de l'assemblée générale de la société accompagné du bilan ; 2° l'obligation pour les administrateurs de communiquer, à titre de renseignement, au Comité des obligataires de contrôle tous projets d'additions et de modifications reconnues utiles aux statuts.

Telles sont les deux seules dispositions des statuts qui concernent et réglementent le droit de contrôle du Comité des obligataires. Voyons comment ce droit pourra être exercé dans la pratique. Sera-t-il absolument dénué de sanction ?

Supposons que, soit négligence, soit désir de cacher des irrégularités, les administrateurs n'aient pas fait les communications prescrites au comité de contrôle. Les contrôleurs pourront et devront exiger que cette formalité soit accomplie. Armés de l'article des statuts qui leur reconnaît le droit de contrôle, ils pourront au

besoin intenter devant le tribunal civil une action tendant à ce qu'il soit ordonné aux administrateurs de leur présenter les livres, documents, inventaires, etc.

De leur propre initiative, ou à la suite d'une condamnation qui les y contraint, les administrateurs ont fait aux commissaires-contrôleurs, toutes les communications prévues par les statuts. Quelle sera alors la tâche de ceux-ci ? Sera-ce un rôle passif ? Ne pourront-ils formuler aucune observation ?

Les administrateurs pourront-ils se contenter de les écouter avec déférence, quittes à n'en tenir aucun compte dans le prochain exercice ?

C'est ici surtout, croyons-nous, que les deux parties devront faire preuve d'un esprit de conciliation et de tact dans l'intérêt de la société qui, en définitive, est leur intérêt commun.

On peut supposer que les commissaires-contrôleurs s'aperçoivent : d'une violation des statuts ; d'une violation de la loi ; enfin de fautes résultant d'une mauvaise gestion.

S'il y a eu violation grave des statuts, le pacte intervenu entre la société et les souscripteurs d'obligations pourra être considéré comme rompu, et il y aura lieu, si c'est nécessaire, à l'application de l'article 1184 du Code civil. Les membres du Comité de contrôle agissant comme obligataires seraient en droit de demander la résolution du contrat. Cette résolution prononcée pourra être désastreuse pour la société. Non seulement,

en effet, les obligataires au profit desquels elle aura été prononcée s'en prévaudront pour refuser d'acquitter les versements dont ils sont encore redevables pour le paiement intégral de leur titre ; ils réclameront de plus le remboursement de ce qu'ils ont déjà versé à la société.

Mais c'est une prescription de la loi qui a été violée : par exemple on a distribué aux actionnaires des dividendes supérieurs au taux maximum de 4 0/0, ou bien on s'est livré à des opérations étrangères au but précis fixé par la loi aux sociétés d'habitations à bon marché (Règlement du 21 septembre 1895, art. 9). Il est incontestable que les obligataires auront les mêmes droits que dans l'hypothèse précédente. Ils n'ont, en effet, entendu faire un prêt à la société que parce qu'elle était constituée conformément aux prescriptions de la loi et pour réaliser le but déterminé par elle. Les dispositions réglementaires qui ont organisé le régime des sociétés d'habitations peuvent être une gêne pour elles, mais elles sont en même temps une garantie pour les prêteurs. Ceux-ci seraient donc parfaitement en droit d'exiger de la société le remboursement de leurs obligations, si les administrateurs pensant que les avantages accordés par la loi de 1894 ne compensent pas les entraves, qu'elle leur met, se décidaient à en rejeter le patronage pour marcher seuls avec l'indépendance des sociétés ordinaires.

Toute violation des statuts ou de la loi pourrait, de

plus, être réprimée par l'autorité supérieure ; on sait, en effet, que l'article 9 du décret réglementaire du 21 septembre 1895 astreint les administrateurs des sociétés de construction à « soumettre au Ministre du Commerce, pour être soumis au comité permanent » dans les six mois qui suivent la clôture de chaque exercice, le compte rendu de l'assemblée générale de la société accompagné du bilan ; ainsi que tout projet de modification aux statuts.

Que se passera-t-il, maintenant, si les administrateurs se sont rendus coupables de faute lourde dans la gestion ? De quelle responsabilité devront-ils répondre devant le comité de contrôle ?

Ici encore les membres du comité de contrôle pourront à titre d'obligataires demander aux tribunaux une réparation civile. Mais, cette affirmation a besoin d'être immédiatement précisée. Dans les termes du droit commun, les administrateurs pourraient être déclarés responsables vis-à-vis des obligataires des affirmations mensongères répandues à dessein dans le public, des prospectus inexacts rédigés par eux en connaissance de cause, ainsi que des garanties qui ne figureraient que sur le papier : au cahier des charges de l'emprunt (Paris, 22 mars 1877, aff. Dauphin, et 25 juin 1877, aff. Dreyfus, D. P. 79,2,40 et 157 ; Bruxelles, 20 mai 1886, *Journal des Valeurs mobilières*, 1886, p. 483 ; Conf. Louis Lucas, dissert. sous Paris, 5 décembre 1887, *Annales de droit commercial*, 1888,1,101 et suiv.). Mais il

ne suffira pas qu'une faute soit relevée à la charge des administrateurs, pour que le tribunal puisse condamner ceux-ci à une réparation civile envers les obligataires; il faut encore que les demandeurs soient en mesure d'établir un rapport de cause à effet entre la faute prouvée et le préjudice allégué (Dalloz, *Rép. Supplément*, XVI, p. 390, n° 908).

Nous venons, dans les trois hypothèses ci-dessus, d'examiner la sanction du droit de contrôle, dans les droits que les membres de ce comité de contrôle tireront de leur propre titre d'obligataires. Nous avons réservé la question de savoir s'ils pourraient exercer ces différents droits au nom des obligataires et les représenter en justice.

Ce pouvoir aurait pu leur être valablement attribué par les statuts. En vain nous objectera-t-on la règle: « Nul ne plaide en France par procureur » qui exige que tous les actes de la procédure soit signifiés à chacune des personnes en cause représentées ou non. Il est admis universellement aujourd'hui que ce principe n'est pas d'ordre public. On peut par conséquent y déroger. M. Lyon-Caen en a tiré cette conséquence que « si les représentants des obligations plaident contre la société et que celle-ci ait consenti à leur désignation, ou même qu'avisée de cette nomination elle y ait acquiescé hautement, la société doit être déclarée irrecevable à se prévaloir de l'irrégularité des actes de procédure signés des représentants seuls *ès-qualités* » (Dalloz, *Rép. Supp.*,

XVI, p. 407, n° 963. En ce sens, Lyon-Caen et Renault, t. 2, n° 593 ; Houpin, t. 1, n° 83 ; Garnot, p. 133).

En l'absence d'un texte des statuts reconnaissant au Comité de contrôle le droit de représenter en justice l'universalité des obligataires, nous croyons que la règle : *Nul ne plaide par procureur* pourrait lui être opposée s'il voulait agir en cette qualité. Les membres du Comité de contrôle ne pourraient en effet prétendre que le droit d'agir en justice au nom des obligataires est compris dans le droit de contrôle. Il l'excède manifestement.

Nous avons vu que l'exercice du droit de contrôle du Comité des obligations est strictement défini et délimité dans les articles 39 et 43 des statuts.

Une autre attribution importante lui est conférée par l'article 7 ainsi conçu : « Les emprunts hypothécaires ne peuvent être faits qu'avec l'assentiment du Comité des obligataires de contrôle ».

Par ce moyen seront en grande partie conjurés les dangers provenant de ce que les obligations de la *Ruche Roubaisienne* ne sont pas hypothécaires. Le Comité des obligataires de contrôle se gardera bien d'autoriser soit l'émission d'obligations privilégiées, soit tout autre emprunt hypothécaire qui aurait pour effet de soustraire pour partie les biens de la Société au droit de gage des obligataires.

On n'a pas voulu accorder aux obligations le caractère hypothécaire à cause des frais considérables qu'eût

entraînés la mainlevée d'hypothèque à chaque acquisition d'une maison par un sociétaire.

Nous avons vu que le Comité des obligataires de contrôle, organisé dans les statuts de la société la *Ruche Roubaissienne*, existait, à l'état embryonnaire, dans le projet de loi Bozérian soumis au Sénat en 1884. L'institution dont il se rapproche le plus dans la législation actuellement en vigueur, et avec laquelle la comparaison s'impose, est assurément, celle des créanciers contrôleurs, créée par la loi du 4 mars 1889 sur la liquidation judiciaire.

Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de créanciers intervenant eux-mêmes, et non pas seulement par un liquidateur ou un syndic, dans les affaires de leur débiteur, pour y exercer des droits plus ou moins étendus. Et ces créanciers ont la faculté d'élire des représentants.

Dans un cas comme dans l'autre, ces représentants jouissent d'un droit de contrôle, et leur avis est exigé pour certains actes.

Mais nous devons noter d'importantes différences, à côté de ces points communs. La *Ruche Roubaissienne* n'accorde le droit de contrôle qu'à ses obligataires. Ce droit appartient aux simples créanciers dans la liquidation judiciaire. Bien que la loi de 1889 ne distingue pas, nous pensons qu'il faudrait appliquer les règles du concordat, et exclure les créanciers hypothécaires du pouvoir spécial dont il s'agit. Quoi qu'il en soit, les créanciers

chirographaires ordinaires peuvent figurer parmi les contrôleurs institués par la loi de 1889 : ils ne peuvent faire partie du Comité des obligataires de contrôle.

La disposition de la *Ruche Roubaisienne* a donc, sous ce rapport, une portée plus restreinte, mais combien plus large aux autres points de vue !

D'abord, le droit du Comité des obligataires du contrôle s'exerce normalement, parallèlement à la gestion de la société, sans qu'il soit nécessaire que celle-ci ait fait de mauvaises affaires. Il n'est pas nécessaire que le débiteur ait été dessaisi de l'administration.

Ensuite, les statuts de la *Ruche Roubaisienne*, organisant le Comité des obligataires de contrôle, en font un organe nécessaire ayant un rôle obligatoire dans la société. En cas de liquidation judiciaire, les créanciers peuvent, dit la loi de 1889, nommer des contrôleurs. Cette élection est facultative pour eux.

Enfin, et surtout, les droits du Comité des obligataires de contrôle seront, sur un point tout au moins, plus étendus que ceux des créanciers-contrôleurs. Ceux-ci, à côté de leur droit de contrôle et de vérification, sont appelés à donner leur avis aux liquidateurs dans un certain nombre de cas : pour les actions à intenter ou à suivre, et pour les actes de désistement, de renonciation ou d'acquiescement. Encore cet avis, bien qu'exigé par la loi, n'est-il pas obligatoire pour les liquidateurs qui peuvent, selon nous, passer outre. La loi n'a pas dit, en effet, *avis conforme*. Il en est de cet avis obligatoire

comme des conclusions du ministère public, dans un procès. Celui-ci doit parfois être entendu, mais le Tribunal n'est nullement lié par ses conclusions.

Ce n'est pas seulement un droit d'avis qu'exerce, au contraire, le Comité des obligataires de contrôle : dans le cas où les administrateurs voudraient faire un nouvel emprunt hypothécaire, cet emprunt ne peut être conclu sans leur *assentiment*. Par contre, le Comité des obligataires de contrôle n'a pas d'avis à donner dans le cas d'action en justice, de désistement, de renonciation, ou d'acquiescement. Mais, comme nous l'avons dit, par le fait même de la convention qui a créé les obligations, les obligataires ont encore d'autres droits, tirés, ceux-là, non des statuts, mais des règles générales du droit, et il est tout naturel que ce soit le Comité qui les exerce.

Il les exercera, notamment, en cas de dissolution de la Société survenue soit à la suite de mauvaises affaires, soit par l'effet d'un commun accord, soit à la suite d'événements imprévus.

Dans cette hypothèse de dissolution à laquelle il faut assimiler le cas où il y a liquidation judiciaire, il serait nommé des liquidateurs, de même qu'il serait nommé des syndics en cas de faillite. Le comité des obligataires n'aurait évidemment plus à exercer son droit de veto pour tout nouvel emprunt hypothécaire, mais il pourrait continuer à user de son droit de contrôle, l'être moral de la société débitrice étant réputé subsister jusqu'à la fin de la liquidation.

Il le pourrait, même, parallèlement aux créanciers contrôleurs, s'il en était nommé au cours de la liquidation judiciaire. Il a, en effet, de par la nature des créances qu'il représente, et de par les statuts qui l'ont créé, un droit propre, et indépendant de celui des autres créanciers.

Nous avons parlé de faillite et de liquidation judiciaire. Ne peuvent elles pas être rendues impossibles par le caractère immobilier de la société ? La réponse sera affirmative si la société n'a pas fait d'opérations commerciales.

Une société, alors même qu'elle se constitue sous une forme commerciale, ne peut être mise en faillite que si elle se livre habituellement à des actes de commerce ; et le cas se présentera bien rarement pour les sociétés d'habitations ouvrières.

Dans le cas exceptionnel où une société de ce genre se livrerait au commerce, comme elle aurait nécessairement alors un actif et un passif mobilier à côté de son actif immobilier, elle aurait perdu son caractère immobilier. Elle pourrait être mise en faillite ou en liquidation judiciaire, et les droits propres de chacun (obligataires, créanciers ordinaires, actionnaires) s'exerceraient alors conformément aux règles légales.

Nous venons d'examiner le mode d'action, les droits divers du Comité des obligataires du contrôle, et la sanction de ces droits. Tout nous fait croire que les membres de ce comité n'auront jamais à recourir aux

moyens coercitifs que nous avons énumérés. Jusqu'à présent, administrateurs de la société et obligataires ont marché la main dans la main, soutenus par la grandeur du but qu'ils avaient à atteindre.

En tâchant de définir les droits du Comité des obligataires de contrôle, et en montrant qu'il n'existe pas uniquement pour la façade, nous croyons avoir rendu service non seulement aux obligataires, mais encore et surtout à la société dont l'intérêt évident est de publier que les garanties qu'elle offre à ses souscripteurs sont sérieuses et efficaces.

Nous devons dire un mot de la seconde particularité que nous avons fait remarquer dans la *Ruche Roubaissienne*, à savoir l'organisation d'une assurance *mixte*. Ce système garantit le remboursement intégral de la maison non seulement au jour du décès du sociétaire, mais même au bout d'un certain délai, ordinairement de 20 ans, du vivant du sociétaire. Il a ainsi pour effet d'assurer contre la mort et aussi contre la vieillesse.

Avec cette combinaison, pour une maison de 5.000 fr., le sociétaire paiera : 3 1/2 0/0 représentant l'intérêt de la maison et les frais d'administration (soit 175 francs) ; plus 4.20 0/0 représentant la prime d'assurance pour un homme de 30 ans (soit 210 francs) au total donc : 385 francs.

Chaque mois, la société perçoit chez les sociétaires en voie d'acquisition, une somme égale au 1/12 de la prime d'assurance annuelle, plus le 1/12 de la somme

qui représente l'intérêt de $3 \frac{1}{2}$ de la valeur de la maison. Chaque mois, la Compagnie d'assurances remet à la société un bordereau des primes échues pendant le mois et en reçoit le montant. Lorsque la maison est amortie au bout de 20 ans, ou au jour du décès, la Compagnie d'assurances en paie le prix à la Société, et, de ce jour, l'assuré devient définitivement, propriétaire d'un immeuble libre de toute charge. La société de construction ne reçoit, par ce moyen, que des sommes assez importantes à la fois. Elle n'a pas l'ennui de percevoir le prix de ses maisons par petits paquets échelonnés sur un grand nombre d'années.

Un des avantages de l'assurance mixte est que la prime à payer par l'assuré est uniforme.

Il n'en est pas de même dans l'assurance temporaire pour le cas de décès seulement. Le nombre d'annuités à payer diminuant chaque année, la prime à payer est décroissante. Elle grève assez fortement l'assuré dès le début de son occupation. L'assurance mixte, au contraire, garantit non pas le paiement des annuités encore à payer, mais la valeur de la maison ; objet invariable, par conséquent prime constante.

Pour éviter l'inconvénient de l'assurance temporaire en cas de décès auquel nous venons de faire allusion, M. Cheysson a proposé un système d'assurance dit à *prime nivelée* qu'il décrit ingénieusement à l'aide de figures géométriques (*Musée social*, circulaire, n° 6, série B, décembre 1896). Ce système exige l'interposition

de la société de construction qui réglerait l'annuité d'amortissement à elle due par le sociétaire suivant une progression inverse à celle de la prime d'assurance : par conséquent, suivant une progression ascendante. De cette façon, la prime d'assurance et l'annuité d'amortissement se contrebalanceraient sans cesse, pour former un prix moyen qui serait le montant de la somme à payer chaque année par le futur acquéreur.

Ce système a pour avantage de ne pas décourager le futur acquéreur par la perspective de payer dès le début d'assez fortes annuités.

A côté de la société de construction proprement dite, et sous le contrôle direct des administrateurs de la *Ruche Roubaissienne*, fonctionne une *Caisse du sou* qui a pour but de permettre aux ouvriers de se rendre acquéreurs d'une ou de plusieurs actions en versant des sommes modiques, fruits successifs de leur épargne. Lorsque le montant de ces dépôts aura atteint 25 francs, ils seront, à moins d'avis contraire, investis d'un quart d'obligation au porteur rapportant 3 0/0. Jusque-là les dépôts ne rapporteront aucun intérêt.

Ainsi constituée, la société la *Ruche Roubaissienne* a marché à pas de géant depuis sa fondation. Créée en 1895 par de simples ouvriers et employés, elle a construit aujourd'hui 98 maisons dont 80 habitées, et 18 en achèvement. Deux fois elle a fait appel au crédit public qui lui a apporté près d'un demi-million. Elle est sortie victorieuse des difficultés que le mauvais vouloir des uns, l'apathie des autres lui suscitaient.

La *Ruche Roubaisienne* ne tend à rien moins qu'à renouveler l'aspect d'une grande cité où la condition des ouvriers est trop souvent navrante.

A ceux qui doutent, à ceux qui se découragent en face des problèmes sociaux si nombreux et si ardu, elle peut, non sans quelque fierté, montrer déjà des résultats.

Populaire par son principe et par ses origines, cette société montre les ressources admirables d'initiative, de prévoyance et de dévouement qui existent, à l'état latent, dans la grande foule ouvrière, et qu'il suffirait de mettre en œuvre et d'organiser avec confiance, pour que le malaise social, dont nous souffrons tous, soit atténué dans une large mesure.

TROISIÈME PARTIE



DROIT COMPARÉ

Dix gouvernements étaient officiellement représentés au dernier Congrès international des habitations à bon marché en 1897. Nous n'avons pas l'intention de résumer ici les rapports, pourtant très instructifs, qui furent lus, au cours des séances, sur l'état de la question dans la plupart des pays de l'Ancien et même du Nouveau Monde.

Afin de donner quelque précision et quelque portée pratique à cette étude, nous limiterons nos développements aux quatre pays étrangers où la question s'est posée de la façon la plus intéressante. Nous nous efforcerons de mettre en lumière les points saillants par lesquels leur législation offre une ressemblance ou un désaccord avec notre loi française, et nous examinerons celles de leurs innovations qui, compatibles avec nos mœurs politiques et privées, pourraient être avantageusement adoptées chez nous.

On pourra remarquer que le législateur français n'a pas été le premier qui ait favorisé la construction des habitations à bon marché. Antérieurement à notre loi de 1894, l'Angleterre, la Belgique et l'Autriche avaient été pourvues d'une réglementation législative de cette importante matière.

L'œuvre du législateur belge de 1889 a pu, notam-

ment, servir de modèle sur plusieurs points à ceux qui élaborèrent la loi du 30 novembre 1894. A ce titre, elle méritait d'attirer tout spécialement notre attention.

ANGLETERRE

L'Angleterre était déjà pourvue de son outillage économique et industriel, et elle produisait avec une fiévreuse activité, alors que les vieux États européens sortant d'une léthargie séculaire entraient timidement dans la voie nouvelle que les applications de la vapeur et le développement du machinisme ouvraient devant eux. La première elle devait donc souffrir de l'entassement des ouvriers dans les villes, conséquence de son formidable essor industriel. Elle eut à se préoccuper de remédier aux fléaux (épidémies, mortalité) que ce brusque déplacement de population avait engendrés, et elle chercha les moyens d'assurer à la classe ouvrière des logements salubres et décents. Outre que l'amour du « home » ancré dans le cœur de tout Anglais rendait cette œuvre populaire et lui attirait les sympathies de la classe aisée elle-même, les économistes et les hommes d'État apercevaient la portée lointaine du problème et en appréciaient toute la gravité.

Mais si profond était le mal, si complexe la question proposée, que l'effort commencé il y a plus d'un demi-siècle par ces hommes de bonne volonté est encore loin

d'être terminé. La longue série d'actes législatifs élaborés, votés, amendés et modifiés au sein du parlement anglais dans ces quarante dernières années en est la preuve la plus éloquente.

La préoccupation du législateur se manifesta tout d'abord par une série de lois connues sous le nom d'*Acts for removal of nuisances*. Ces lois étaient destinées à armer les autorités locales de droits de surveillance à l'égard des logements insalubres et d'actions contre les propriétaires. Le terme *nuisance* comprend tout immeuble dans un état dangereux à la santé, toute maison ou toute partie de maison si encombrée qu'elle constitue une menace permanente à la salubrité publique. L'autorité locale a le droit d'assigner les personnes responsables devant les *justices* (juges de paix), de faire opérer elle-même les réparations en cas de résistances ; et, le cas échéant, d'ordonner la fermeture de la maison.

En vertu du *Sanitary Act* de 1866, les *tenement House*, maisons louées à plus d'une famille, sont soumises à une réglementation très sévère. C'est l'extension, pour le bien des pauvres, de la législation sur les garnis aux maisons particulières.

Ces *Acts* ne produisirent pas les résultats qu'on en attendait. L'expérience démontra qu'ils ne faisaient que déplacer le mal en ce sens que l'ouvrier, contraint d'abandonner un logement condamné comme malsain, en prenait souvent un autre qui ne valait guère mieux.

C'est cet état de choses qui amena le législateur à chercher un remède plus efficace au mal par la construction au profit des artisans de logements salubres, d'un prix modique, et à proximité de leur centre d'occupation.

De 1881 à 1885 quinze *Acts* rangés sous la rubrique de *Labouring classes lodging houses Acts* ; *Artizans and labourers dwellings Acts* ; interviennent dans ce but. Ils imposent aux municipalités l'obligation de loger dans des conditions hygiéniques convenables, les ouvriers expulsés des maisons insalubres dont la destruction aura été ordonnée (1).

Cette législation, répartie dans des textes si nombreux et si différents, a été codifiée et remplacée par la loi du 18 août 1890 actuellement en vigueur.

La loi comprend 103 articles divisés en 7 parties. Les deux premières sont consacrées : l'une aux îlots de logements insalubres, l'autre aux habitations insalubres considérées isolément. L'ensemble de leurs dispositions correspond à peu près, comme but poursuivi, aux dispositions de notre loi française de 1850 sur les logements insalubres.

Mais elles comportent, en outre, un certain nombre de décisions originales qui les rattachent à notre sujet. En effet, si par application des mesures nécessaires de salubrité et d'hygiène, des maisons isolées ou des îlots

(1) Voyez Hubert Valleroux, *Bulletin de la Société de législation comparée*, juillet 1884.

de maisons doivent être démolis, la loi décide que le projet d'amélioration qui a provoqué la démolition doit prévoir qu'il sera fourni un logement aux ouvriers expulsés par le fait de l'expropriation.

Dans ce but, des habitations convenables et saines doivent être construites autant que possible dans le voisinage.

Ce système n'a d'autre inconvénient, on le comprend, que de coûter très cher. Aussi la loi de 1890 a--elle pris soin de créer une caisse chargée de consentir des prêts aux constructeurs. Cette caisse est alimentée : 1° au moyen d'une taxe générale de district applicable à l'occupant de tout immeuble d'après le revenu imposable à la taxe des pauvres ; 2° par les emprunts faits en conformité des lois sur la santé publique.

Dans les deux premières parties que nous venons d'examiner, le législateur s'est occupé exclusivement de la construction des maisons ouvrières survenant à la suite de démolitions ordonnées pour cause d'assainissement.

Dans la troisième partie, au contraire, faisant abstraction de toute préoccupation relative à l'hygiène publique, il ne s'occupe que de résoudre le problème de la maison à bon marché. Il accorde, en conséquence, aux autorités locales le droit d'acheter ou de louer des maisons ou des terrains en vue de construire ou d'aménager des habitations à bon marché. Sous ce rapport, la loi anglaise va même très loin ; car elle reconnaît

aux pouvoirs publics le droit de poursuivre par la voie de l'expropriation l'acquisition des locaux ou terrains nécessaires si cette acquisition ne peut avoir lieu à l'amiable.

Tandis qu'en France et en Belgique, les autorités locales ne doivent qu'encourager la construction des habitations ouvrières sans pouvoir en prendre elles-mêmes l'initiative, en Angleterre, la commune peut donc intervenir directement en vue de construire, aménager et gérer les habitations spécialement réservées aux travailleurs.

La seule limite apportée par le législateur de 1890 à l'omnipotence des pouvoirs locaux en cette matière consiste en ce que l'ouvrier devra toujours payer son loyer. Il ne peut être logé gratuitement. La prohibition est, à cet égard, si rigoureuse que la loi interdit formellement de donner en location les logements à bon marché à des personnes inscrites sur les registres de l'assistance publique.

Sous une rubrique spéciale, la troisième partie de la loi anglaise contient un certain nombre de dispositions ayant pour but d'encourager les particuliers ou les personnes morales à construire ou à améliorer les logements ouvriers. Ainsi, notamment, les commissaires des emprunts pour les travaux publics sont autorisés à faire des prêts à toute association constituée dans ce but.

On peut s'apercevoir facilement que le législateur an-

glais s'est montré très hardi. Certains lui ont reproché d'avoir versé dans le socialisme d'Etat. Pour nous, en présence des résultats obtenus, résultats que l'initiative privée, si bien organisée cependant chez nos voisins, eût été impuissante à produire, nous n'aurons certes pas le courage de blâmer le législateur anglais d'avoir admis ici l'intervention des pouvoirs publics. Dans le titre II de notre étude nous n'avons pas caché notre méfiance à l'égard de ceux qui disent : « Périssent le pays plutôt qu'un principe ! »

La loi anglaise n'a pas organisé, comme la nôtre, la transmission héréditaire de la maison à bon marché. La liberté absolue de tester, qui existe dans ce pays, rendait inutiles des dispositions semblables à celles de notre article 8 qui accordent à certains héritiers le droit de demander l'attribution.

ALLEMAGNE

Il n'existe pas en Allemagne de loi générale et uniforme sur les logements. Et, dans la législation particulière des différents États, les autorités ne trouvent aucun texte qui leur permette d'agir efficacement contre les habitations encombrées ou insalubres.

Chose étrange, dans ce pays à formation communautaire et de tendance essentiellement étatiste, on a laissé en cette matière tout à faire à l'initiative privée,

tandis que dans l'individualiste et libérale Angleterre l'intervention directe de l'État était admise sans difficulté.

La disette de bons logements à bon marché (*Wohnungsnoth*) existe cependant à l'état intense dans presque toutes les grandes villes de l'Empire, à cause de l'excédent énorme de la natalité, et de l'émigration des campagnes causée par le développement de l'industrie.

Peut-être faut-il voir la cause de cette apathie législative dans la crainte qu'éprouva le législateur, s'il touchait à la question des habitations à bon marché, d'être entraîné vers le système de l'intervention directe que les socialistes formulaient en un certain nombre de propositions absurdes et inacceptables.

Dans une pétition au Reichstag qu'ils rédigeaient en 1873, ceux-ci ne proposaient rien moins que les mesures suivantes :

1° Obligation pour chaque commune de fournir des logements suffisants à ses ressortissants ;

2° Autorisation à chaque commune d'exproprier — même hors de son territoire — des terrains non bâtis en vue de construire des logements à bon marché ;

3° Création par l'État, pour procurer aux communes les ressources financières nécessaires, d'un *papier-monnaie* fondé sur les terrains et les immeubles.

C'était la porte grande ouverte au communisme d'État, et le premier acte de la socialisation du sol, proposé par les partisans de l'intervention. L'excès même

de leurs prétentions les desservit, et empêcha sans doute le vote d'une loi modérée qui eût été véritablement utile au prolétariat.

La construction des habitations à bon marché n'est favorisée chez nos voisins par aucune mesure législative, mais la conservation et la transmission héréditaire de celles qui existent sont protégées par des mesures exceptionnelles dont nous dirons quelques mots.

« Le législateur allemand, dit le comte de Bousies (1), attache le plus grand soin à la conservation de la famille. Loin de vouloir l'amoindrir, il recherche avec une attention jalouse ce qui peut l'affermir, consolider sa richesse, sa position, et les liens qui l'unissent à la terre natale. »

Cette tendance se manifeste principalement dans la législation successorale, et, entre autres mesures, par le régime du *Hoferecht*. Grâce à ce régime, le père de famille, moyennant l'accomplissement de certaines formalités, peut se constituer un petit patrimoine qui, à sa mort, deviendra la propriété exclusive d'un seul de ses héritiers. Toutefois, si dans toute l'Allemagne l'idée est la même, la réglementation législative dont elle est l'objet varie suivant les différents États de l'Empire. Nous l'étudierons seulement chez les plus importants d'entre eux : le Hanovre, la Westphalie, et le grand-duché de Bade.

(1) Comte de Bousies, *Les lois successorales dans la société contemporaine*, p. 167.

Hanovre. — C'est dans ce pays que le *Hoferecht* fut introduit pour la première fois en Allemagne par la loi du 2 juin 1874, et c'est là qu'il a donné les meilleurs résultats. D'après la loi de 1874, le mot *Hof* désigne le bien du paysan qui vit sur sa terre et la cultive lui-même. Le *Hof* comprend donc : 1° une ou plusieurs terres réunies sous la même exploitation ; 2° les bâtiments d'habitation et d'exploitation ; 3° les meubles nécessaires soit pour l'habitation (comme la literie), soit pour l'exploitation comme les bestiaux, les ustensiles agricoles, etc...

La loi du 24 février 1880 est venue étendre le sens du mot *Hof* en l'appliquant « à tout bien rural muni d'une habitation », sans qu'il soit désormais nécessaire qu'il appartienne à un paysan (1)

Indépendamment des conditions de fond que nous venons d'indiquer, le bénéfice de la loi de 1874 ne peut être invoqué qu'autant que le père de famille a fait inscrire le *Hof* sur un registre spécial tenu au greffe du tribunal dans le ressort duquel l'exploitation est située.

Si cette inscription n'a pas été radiée avant la mort du père de famille, et s'il n'a pas disposé du *Hof* par donation ou par testament (2), ce bien est impartageable, il doit être attribué pour la totalité à l'un des héritiers appelé *Anerbe*. Cet héritier sera le fils aîné ; à

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1884, p. 95.

(2) Il est à remarquer en effet que l'inscription d'un bien comme *hof* n'a pas pour effet de le frapper d'indisponibilité entre les mains de son propriétaire.

défaut du fils aîné, la fille aînée et ainsi de suite, dans l'ordre de la descendance légitime. A défaut des descendants légitimes, le bien est dévolu aux enfants naturels, et, à défaut d'enfants naturels, aux enfants adoptifs toujours dans le même ordre que pour les légitimes.

Lors du partage, le bien doit être estimé et l'enfant qui en est héritier doit verser dans la masse successorale les $\frac{2}{3}$ de sa valeur.

Westphalie. — Une loi du 30 avril 1882 a établi en Westphalie sous un nom différent un régime successoral analogue à celui du *Hoferecht* hanovrien.

Ce régime prend le nom de régime des *Landgüter*, du nom même des biens auxquels la loi est déclarée applicable.

Pour qu'un immeuble devienne un *Landgut*, il faut qu'il serve à une exploitation agricole ou forestière, et qu'il figure au cadastre pour un revenu de 75 marks au moins.

Comme en Hanovre, le bien n'acquiert la qualité de *Landgut* que par une inscription sur le registre tenu au tribunal cantonal. La dévolution du *Landgut* est aussi la même qu'en Hanovre. Mais, contrairement à la loi de ce dernier pays, la loi westphalienne permet aux collatéraux de recueillir la succession privilégiée. En conséquence, lorsque le défunt ne laisse aucun enfant légitime, naturel ou adoptif, le bien peut être attribué à un seul de ses frères ou sœurs, le rang se déterminant comme pour les enfants par l'âge et le sexe. La loi

westphalienne allant même plus loin, autorise le conjoint survivant à hériter du *Landgut*. Mais, plus rigoureuse que notre loi française dans son article 8, elle exige que le défunt ait été marié sous le régime de communauté universelle, et que, de plus, d'après les principes de droit commun, l'époux survivant puisse garder toute la communauté. Lorsque ces conditions se trouvent réunies, le conjoint survivant se trouve d'ailleurs dans une condition très privilégiée : il peut retenir le *Landgut* à l'exclusion de tous autres héritiers.

L'indemnité à payer par l'héritier auquel est dévolu le *Landgut* peut être fixée par le père de famille.

Par une disposition assez curieuse de la loi, lorsque le bien héréditaire est recueilli par un des enfants du défunt, les frères et sœurs, au lieu de réclamer le paiement d'une indemnité, peuvent exiger que l'héritier les entretienne sur le fonds lui-même, mais ils sont obligés de fournir comme compensation un travail proportionné à leurs forces.

A défaut de fixation de l'indemnité par le fils de famille, l'indemnité à fournir doit être équivalente à la valeur intégrale du *Landgut*. Nous avons vu qu'en Hanovre elle était fixée aux $\frac{2}{3}$ seulement.

Comme dans le Hanovre, du reste, le père de famille conserve, nonobstant l'inscription, la libre disposition du budget.

Grand-Duché de Bade. — Le système du *Hoferecht* a été introduit dans le Grand-Duché de Bade par la loi

du 23 mars 1888 qui contient des dispositions assez originales (1). Le système consacré par la loi de Bade s'appelle système des *Hofgüter*. Ce changement de terminologie tient à ce que, dès avant 1888, les biens des paysans que l'on voulait garantir contre le morcellement pouvaient être, dans toute l'étendue du duché, déclarés indivisibles par l'administration, et transmis à des héritiers privilégiés. Il y avait là une coutume qui remontait au moyen âge, et dont la loi de 1888 a justement conservé le nom. En réalité, elle n'a fait que consacrer législativement des coutumes anciennes.

D'après cette loi, le *Hofgüter* est le « bien rural qui présente pour sa part principale une surface agglomérée ». Il y a lieu d'ajouter à ces terrains les parcelles qui y ont été incorporées par un acte formel de l'autorité compétente. Lorsque ces conditions se trouvent réunies, le domaine du paysan est forcément un *Hofgüter*. Ainsi, dans le Grand-Duché de Bade, à l'inverse de ce qui a lieu dans la Westphalie et le Hanovre, le régime des *Hofgüter* est obligatoire. Le *Hofgüter* est indivisible à moins d'autorisation formelle du gouvernement.

L'ordre de préférence est ainsi établi par la loi : d'abord le cadet des fils non absent, à son défaut la plus âgée des filles non pourvues.

Le conjoint survivant peut, d'ailleurs, être autorisé

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1889, p. 374.

par son contrat de mariage à reprendre le domaine à la charge de le restituer intact aux enfants du défunt.

L'héritier qui recueille le *Hofgüt* est obligé de recevoir et même de laisser vivre sous le toit paternel tous les enfants du défunt. D'autre part, il doit payer aux autres héritiers la valeur du *Hofgüt* estimé soit à l'amiable, soit par le magistrat local. Dans tous les cas, l'estimation doit être de $\frac{1}{8}$ ou de $\frac{1}{10}$ au-dessous de la valeur vénale du domaine suivant qu'il soit situé ou non dans un district forestier.

AUTRICHE

Le Code civil autrichien consacrait, pour les biens ruraux, un système successoral fondé sur les deux principes suivants :

1° Le domaine rural ne pourra jamais être divisé. L'héritier unique auquel il sera dévolu devra désintéresser ses co-héritiers.

2° Cet héritier ne pourra, cependant, être grevé de manière à ne pouvoir continuer l'exploitation du domaine. La valeur de ce domaine doit s'évaluer de telle manière que l'héritier puisse subsister convenablement.

Ces dispositions exceptionnelles qui, en rappelant trop le régime féodal, avaient soulevé des protestations, furent supprimées par une loi du 27 juin 1868. Cette loi ne s'imposait pas à toutes les provinces. Or, on re-

marqua dans la suite que celles qui ne l'avaient pas adoptée, le Tyrol par exemple, souffraient moins de la crise agricole. Les Chambres se décidèrent à intervenir pour organiser à nouveau *en faveur des biens ruraux de moyenne étendue, munis d'une habitation*, un système de conservation intégrale en cas de décès *ab intestat*. Par la loi du 1^{er} avril 1889 elles introduisirent en Autriche le système du *Hoferecht* allemand au profit des immeubles réunissant les conditions ci-dessus.

Par une concession très libérale aux coutumes parfois disparates qui régissent les différents pays dont la réunion forme l'empire austro-hongrois, le législateur de 1889 a laissé aux diètes provinciales le soin de régler les questions suivantes : 1^o quels biens ruraux peuvent être considérés comme étant de moyenne grandeur ; 2^o quel sera l'héritier privilégié appelé à recueillir le domaine. Ce pourra être, suivant les coutumes locales, tantôt le fils aîné, tantôt le cadet, tantôt la fille aînée. Toutefois, aux termes de l'article 5, la loi provinciale devra observer le droit et l'ordre suivi par la loi générale de la succession *ab intestat* ; 3^o les diètes provinciales peuvent également accorder de plein droit un préciput de 1/3 à l'*Anerbe*, mais elles peuvent aussi déclarer que l'héritier sera débiteur de la succession jusqu'à concurrence de la valeur du *Hof* libre de toutes charges.

A défaut d'entente par les intéressés, la valeur du domaine doit être fixée par le tribunal, après estima-

tion faite par des experts et avis de l'autorité locale : mais la loi provinciale peut aussi modifier ce mode d'estimation et remplacer cette fixation judiciaire « par une évaluation basée sur la multiplication du revenu cadastral par un multiplicateur fixe. »

L'héritier a un délai de 3 ans à partir du jour où l'arrangement a été déclaré exécutoire pour rembourser complètement le capital. Ce délai ne peut pas être prolongé sans l'assentiment de tous les intéressés ; 4^o enfin, aux termes de l'article 16, les diètes provinciales peuvent prendre des mesures pour empêcher le morcellement des biens. Elles peuvent également décider que l'acquisition de ces domaines sera interdite aux personnes en ayant de semblables ou de plus grands. Mais ces restrictions ne seront possibles que si la loi provinciale qui les contient défend au propriétaire du *Hof* de disposer de son bien par acte entre vifs ou par testament.

La loi de 1889 que nous venons d'analyser sommairement ne s'applique qu'aux biens ruraux, et ne prévoit que la transmission héréditaire.

Une loi récente, du 9 février 1892, par son but et par ses dispositions, rentre plus spécialement dans la matière que nous étudions. Le législateur autrichien, à l'inverse du législateur anglais, s'est montré ici d'une timidité extrême. Il a voulu favoriser la construction des habitations ouvrières simplement par des mesures fiscales. Dans sa pensée, la perspective assurée au

constructeur de ne pas avoir à payer, pendant une longue période de temps, certaines des impositions frappant les immeubles ordinaires, devait suffire à provoquer partout l'édification de logements populaires à bon marché.

L'exonération d'impôts est subordonnée aux conditions suivantes : 1° que la maison ait pour destination exclusive d'être louée à des ouvriers ;

2° Qu'elle ait été construite par les personnes physiques ou morales déterminées à l'article 1^{er} : communes, sociétés et établissements d'utilité publique en faveur de leurs ouvriers, associations ouvrières en faveur de leurs membres, chefs d'entreprise en faveur de leurs ouvriers ;

3° Que les logements satisfassent à certaines conditions de salubrité indiquées par la loi (art. 3 et 4) (1).

Art. 3. — « Les maisons contenant des logements dont le plancher est inférieur au niveau de la rue, ne jouissent pas de l'exemption d'impôts.

Art. 4. — « L'espace habitable de chaque logement doit, si le logement ne comprend qu'une pièce, ne pas être inférieur à 15 mètres carrés, ni supérieur à 30 ; si

(1) Peut-être faut-il regretter que le législateur français de 1894 n'ait pas cru devoir insérer dans la loi des dispositions analogues à celles des articles 3 et 4 de la loi autrichienne. Le mot « salubres », nous l'avons vu, n'est prononcé dans notre loi qu'en passant, et comme par hasard, dans l'article 1^{er} ; et l'article 5 qui définit les habitations auxquelles s'appliquera la loi, n'énumère que des conditions de *bon marché* ; le côté *salubrité* est laissé dans l'ombre, à tort selon nous.

le logement comprend plusieurs pièces, l'espace habitable ne doit pas être inférieur à 40 mètres carrés ni dépasser 75.

4° Il faut enfin que le loyer de l'habitation soit modéré. L'article 5 de la loi fixe un maximum qu'il ne peut dépasser.

L'article 6 contient la sanction des conditions auxquelles la loi subordonne ses faveurs. Aux termes de cet article « les privilèges accordés par la présente loi disparaissent en cas d'inobservation des dispositions des articles 1, 3 et 4, ou lorsque les maisons dont il s'agit, passent autrement que par succession entre les mains de personnes qui, si elles avaient entrepris elles-mêmes la construction, n'auraient pas eu le droit de se prévaloir des avantages de la présente loi.

Au cas où il est perçu un loyer supérieur au minimum fixé par l'article 5, le bailleur coupable d'une première infraction ou d'une première récidive, est puni d'une amende égale à dix fois la partie du loyer payée en trop ; en cas de seconde récidive les avantages de la présente loi cessent de pouvoir être invoqués. »

Nous ne proposerons assurément pas d'établir en France le régime du *Hoferecht*, tel que nous venons de le voir fonctionner en Allemagne et en Autriche. Il heurte de front des idées qui sont à la base de notre législation française. M. Challamel lui-même, un des partisans les plus décidés d'une réforme de notre régime successoral s'écrie : « Je ne voudrais pas qu'on recom-

mandât l'adoption d'un régime qui établit une différence de traitement entre des héritiers venant au même titre à la succession. Que l'inégalité résulte d'une disposition expresse du père de famille, cela se peut admettre ; mais vouloir en faire la règle de la dévolution des biens *ab intestat*, c'est assurément rêver aux étoiles... » (*Réforme sociale*, 16 février 1896). Il ne pourrait en effet, être question dans l'état actuel de nos mœurs de rétablir au profit d'un *Anerbe* le droit d'aînesse législativement et pratiquement aboli en France depuis un siècle.

Au régime du *Hoferecht* autrichien, il y a cependant une disposition que nous pourrions emprunter, croyons-nous, avec avantage. C'est celle qui accorde à l'attributaire un délai de trois ans pour se libérer vis-à-vis de ses co-héritiers. Nous avons vu, en effet, que, sous le régime de notre loi de 1894, celui qui reprend la maison est trop souvent obligé, lorsque ses co-héritiers ne veulent pas lui accorder volontairement des délais, d'emprunter à des conditions parfois très onéreuses.

BELGIQUE

Par sa configuration géographique qui réunit sur un petit territoire une population à la fois agricole et industrielle, par la puissance de sa démocratie, qui a le goût et l'amour de la vie matérielle un peu terre-à-terre,

par le caractère réfléchi de ses habitants qui semblent avoir reçu en partage la sagesse politique, la Belgique est un champ idéal d'expériences, un véritable laboratoire d'économie sociale.

C'est ainsi qu'elle a précédé la plupart des grands Etats européens dans l'application des réformes populaires, et que, notamment, sa loi de 1889 sur les habitations à bon marché a pu servir d'exemple et de modèle à notre législateur.

L'habitation des ouvriers laissait beaucoup à désirer en Belgique, et l'encombrement dans les grandes villes industrielles avait produit les inconvénients que nous avons rencontrés dans les autres pays, aggravés encore par l'extrême fécondité des ménages. L'initiative privée fit de sérieux et méritoires efforts pour améliorer cette situation. A Anvers, à Liège, à Verviers, à Bruxelles, à Nivelles, se fondèrent des sociétés destinées à procurer des logements convenables à la classe ouvrière. Des établissements publics charitables, les bureaux de bienfaisance d'Anvers et de Nivelles en particulier, affectèrent une partie de leurs capitaux à cet emploi éminemment philanthropique.

Le législateur belge s'est efforcé, par des mesures successives, d'encourager ces initiatives. Nous voyons dans l'ordre chronologique : la loi du 12 juin 1861 accordant l'anonymat à la Société de Verviers pour les habitations ouvrières ; la loi de 1862 qui stipule que les droits d'enregistrement et de mutation concernant les

actes des sociétés ou des particuliers en vue de la construction ou de la vente de maisons d'ouvriers, pourront être acquittés en dix termes annuels. La loi de 1867 étend la faveur de l'anonymat accordée à la Société de Verviers à toutes les sociétés analogues ; elle interdit d'établir des taxes communales ou provinciales sur le revenu des habitations construites par ces sociétés aussi longtemps qu'elles seront exemptes de l'impôt foncier, c'est-à-dire pendant 8 ans. Elle réduit le droit de timbre sur les actions et obligations émises sur ces sociétés.

Ces mesures furent impuissantes à réaliser tout le bien que le prolétariat attendait avec une légitime impatience. Une commission du travail, nommée par le Gouvernement, en 1886, à la suite des troubles qui ensanglantèrent le Borinage, procéda à une enquête très sérieuse sur la condition des travailleurs dans le royaume. De ses constatations et de ses desiderata naquit la loi du 9 août 1889, intitulée : « Loi relative aux habitations ouvrières et à l'institution de Comités de patronage ».

Les dispositions de cette loi se ramènent à quatre ordres d'idées principaux : création de comités de patronage en vue de favoriser la construction ; — exemptions fiscales ; — facilités de crédit au profit des sociétés d'habitations à bon marché ; — organisation d'une assurance mixte.

I. — *Comités de patronage.*

L'idée de ces comités de patronage a été appliquée pour la première fois en Belgique où elle avait été recommandée par des hommes d'Etat éminents.

« Telle que je la conçois, disait M. Beernaert, ministre des finances, la tâche de ces comités de patronage serait très grande, très haute, et faite pour séduire les premiers d'entre nous et les plus illustres.

Ces comités concentreraient, en quelque sorte, le soin des intérêts ouvriers sous leurs divers aspects ; ils auraient à favoriser la construction de maisons ouvrières, et surtout les combinaisons les plus propres à rendre l'ouvrier propriétaire de son habitation. Ils auraient le contrôle de la salubrité, de l'hygiène et de la propreté ; ils les encourageraient par des prix. Ils auraient à favoriser et à stimuler le développement de l'épargne ; ils auraient, continuant une tâche déjà commencée, à faire de la propagande pour le développement des sociétés de secours mutuels. Ils en feraient aussi, et cela est vraiment indispensable, en vue de l'affiliation des ouvriers à la caisse de retraite. »

Les comités locaux organisés par notre loi française de 1894 ont des attributions moins larges, partant plus précises, ce dont nous devons, il nous semble, nous féliciter. Le programme que M. Beernaert traçait à grands traits dans les lignes que nous venons de citer, condamnerait les comités de patronage à éparpiller leur atten-

tion sur un nombre d'objets considérable, au grand détriment des habitations ouvrières.

Au point de vue de leur composition, il y a également une différence notable entre les Comités de patronage belges et nos Comités locaux : en Belgique, la majorité des membres est nommée par la députation permanente du Conseil provincial, la minorité par le Gouvernement. En France, un tiers des membres éligibles seulement est nommé par le Conseil général, les deux autres tiers par le préfet.

En Belgique, les Comités de patronage ont reçu certains pouvoirs qui supposent une délégation de l'autorité publique et leur donnent un caractère officiel plus prononcé que chez nous. C'est ainsi que les sociétés de construction doivent obtenir d'eux un avis favorable pour revêtir la forme anonyme ou coopérative et jouir des faveurs de la loi. Ce même avis est nécessaire à la Caisse générale d'épargne et de retraite lorsqu'elle veut consentir un prêt aux sociétés de construction.

Pour terminer ce parallèle entre les deux institutions, notons une dernière différence qui, à notre avis, n'est pas à l'avantage de notre loi française. L'établissement des Comités de patronage est obligatoire chez nos voisins. « *Il sera établi*, dit l'article 1^{er} de la loi de 1889, dans chaque arrondissement administratif, un ou plusieurs comités... »

D'après notre loi de 1894 la création des Comités locaux est, au contraire, facultative. On est retombé

dans les mêmes errements qui ont présidé au vote de la loi de 1850 sur les logements salubres (1), et qui ont été la cause principale de son échec. C'est ainsi qu'aujourd'hui, plus de trois ans après la loi de 1894, on chercherait vainement un comité des habitations à bon marché dans le plus industriel et le plus peuplé de nos départements, le Nord, où se sont fondées cependant plusieurs sociétés d'habitations ouvrières.

II. — *Exemptions fiscales au profit des sociétés de construction d'habitations à bon marché.*

La loi belge accorde un certain nombre d'immunités fiscales au profit des habitations à bon marché. Elles s'adressent, les unes aux occupants acquéreurs de ces habitations, les autres aux sociétés de construction.

A. — *Immunités au profit des occupants.*

Ces occupants, d'après la loi de 1889, devaient être des ouvriers. Une loi de 1893, leur a assimilé les « anciens ouvriers incapables de travail ». Nous avons vu que la loi française, plus libérale, n'exige pas la qualité d'ouvrier chez le bénéficiaire.

La loi belge exempte donc les ouvriers occupant les habitations à bon marché : 1° de la *contribution personnelle* et de *toute taxe provinciale ou communale analogue*.

Ils ne sont pas exemptés, comme chez nous, de la

(1) Voir le commentaire de cette loi dans notre introduction.

contribution foncière, le législateur belge ayant considéré que cette exemption ne profiterait qu'au propriétaire. Par contre, les exemptions accordées sont permanentes, tandis que, chez nous, l'exemption est purement temporaire (5 années à partir de l'achèvement des travaux).

2° *Droits de timbre et d'enregistrement.* — Les ventes à des ouvriers de biens immeubles destinés à leur habitation ne sont assujetties qu'à un droit fixe de 2 fr. 70, et au droit de transcription hypothécaire de 0 fr. 65 0/0.

Les actes de prêts ou d'ouverture de crédit, passés au profit de ces ouvriers, sont enregistrés moyennant un droit de 0 fr. 30 0/0 s'ils ne sont contractés que pour une année au plus, ou au droit de 0 fr. 65 0/0 s'ils le sont pour plus d'une année (au lieu de 1 fr. 40 0/0).

On sait que le seul avantage accordé par la loi française aux acheteurs de petites maisons consiste dans la faculté de fractionner le paiement des droits d'enregistrement. Nous regrettons vivement que le législateur français ne se soit pas montré plus généreux et n'ait pas consenti une réduction sérieuse à l'instar de celle reconnue en Belgique.

B. — *Immunités au profit des sociétés et des administrations publiques (provinces, communes, hospices, bureaux de bienfaisance).*

Voici les dispositions exceptionnelles admises par la loi belge au profit des sociétés de construction ou de crédit : 1° exemption du timbre et enregistrement gra-

tis des actes portant formation, modification ou dissolution des sociétés sus-dénommées ;

2° Réduction de 6 centimes par 50 francs sur le droit de timbre auquel sont soumises les actions et obligations émises par les sociétés favorisées ;

3° Pour les ventes et adjudications, actes de prêt et ouverture de crédit au profit de ces sociétés, mêmes exemptions que celles qui existent au profit des ouvriers (voir plus haut).

Nous ne rencontrons pas ici, comme dans la loi française, de disposition exonérant les sociétés de construction de la taxe des biens de mainmorte, non plus que de l'impôt sur le revenu des actions et parts d'intérêt. A tout prendre néanmoins, le législateur belge s'est montré plus large et plus confiant que le nôtre qui, suivant le mot très juste de M. Challamel, a mesuré les exemptions à la dose homéopathique : « Il y aurait quelque ironie, ajoute cet auteur, à parler des sacrifices que le fisc français a consentis alors qu'en réalité, ce ne sont guère que des témoignages d'estime, des encouragements platoniques ».

Le législateur belge ne mérite pas ce reproche. Les diverses exemptions qu'il a octroyées constituent pour le Trésor un sacrifice annuel assez sensible. D'après les prévisions de l'Administration des Finances, la réduction des droits de mutation, de transcription et autres, devait se chiffrer par une diminution de 500.000 francs. Dans la séance du Sénat du 24 décembre 1889, le mi-

nistre a fait connaître que le dégrèvement de la contribution personnelle ne s'élevait pas à moins de 750.000 francs.

III. — *Facilités de prêts accordées aux sociétés de construction.*

Il y a en Belgique une *Caisse générale d'épargne et de retraite* fonctionnant sous la garantie de l'Etat. Elle a été autorisée par l'article 5 de la loi du 5 août 1889 « à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat des maisons ouvrières, après avoir, au préalable, demandé l'avis du comité de patronage ».

Le législateur belge réalisait ainsi une idée très juste, préconisée déjà par M. Leroy-Beaulieu en 1882 : faire servir à la satisfaction des besoins des classes populaires les capitaux que l'épargne populaire a constitués.

D'après l'article 6, le conseil général de la Caisse d'épargne devait déterminer le taux et les conditions de ces prêts, sauf approbation du Ministre des finances.

L'arrêté prévu par cet article fut pris le 25 mars 1891. Il pose en principe qu'il ne peut être consenti aucun prêt par la Caisse d'épargne sans la garantie d'un tiers agréé. Le plus souvent ce tiers sera une société de construction ou de crédit.

Un taux de faveur (1) était accordé aux sociétés qui,

(1) 2 1/2 0/0 au lieu de 3 0/0 (art. 10 et 11 de l'arrêté du 25 mars 1891).

tendant à se constituer une vie indépendante, un patrimoine propre, faisaient œuvre de décentralisation.

Ces excellentes mesures ont produit chez nos voisins une efflorescence de sociétés de crédit et de construction merveilleuse, en même temps que la Caisse générale d'épargne et de retraite entrant résolument dans la voie nouvelle et comprenant parfaitement le rôle que la démocratie attendait d'elle, ouvrait ses coffres-forts aux sociétés qui lui semblaient mériter son appui.

Le tableau suivant donnera une idée de l'essor des sociétés d'habitations à bon marché et de crédit à la suite de la loi de 1889 et de l'arrêté de 1891.

Renseignements statistiques
sur les Sociétés d'habitations ouvrières existant
en Belgique.

I. — *Montant de leurs opérations au 31 décembre 1896.*

SOCIÉTÉS			
anonymes de crédit	anonymes de construction	coopératives de crédit	coopératives de construction
—	—	—	—
13,450,963 fr. 36	6,217,498 fr. 14	2,913,303 fr. 53	296,139 fr. 98

II. — *Dénombrement des sociétés d'habitations ouvrières.*

PROVINCES	Avant le 9 août 1889	Au 31 sept. 1897	De crédit	De construction	Anonymes	Coopératives
Anvers.	1	6	4	2	6	»
Brabant	4	33	19	15	26	8
Flandre Occidentale.	»	15	6	9	14	1
Flandre Orientale.	»	7	6	1	6	1
Hainaut	1	28	25	3	26	2
Liège.	2	11	5	7	12	»
Limbourg	»	12	10	2	11	1
Luxembourg.	»	5	5	»	5	»
Namur.	1	12	10	2	11	1
TOTAL.	9	131	90	41	117	14

Ainsi donc, tandis qu'en France le nombre des sociétés d'habitations à bon marché approuvées ou en voie d'approbation en mars 1897, est de 33 (1), les sociétés de construction ou de crédit fondées dans la petite Belgique atteint le chiffre de 131 (2).

Les maisons ouvrières construites grâce à ces sociétés sont au nombre d'environ 10.000. Les versements consentis par la Caisse générale d'épargne et les diverses

(1) Chiffre officiel cité par M. Cheysson dans son rapport présenté au Conseil supérieur des habitations à bon marché en mars 1897 (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1897, n° 1).

(2) Statistiques publiées par la *Revue du travail*, organe de l'Office du travail de Belgique (octobre 1897, n° 10).

sociétés, s'élevaient, en juillet 1897, au chiffre de 22,578,000 francs, dont 15,477,460 pour la Caisse générale seule. Ces avances ont pour garantie : 1° la société emprunteuse dont les actions sont nominatives et souscrites presque toutes par la classe riche du pays ; 2° les maisons construites sur lesquelles la Caisse a une hypothèque ; 3° l'ouvrier lui-même acquéreur ou simple occupant des maisons. Cette garantie est peu de chose, dira-t-on. Notons cependant que cet ouvrier a dû être présenté par le Comité de patronage après enquête préalable sur sa moralité et sa solvabilité.

IV. — *Organisation de l'assurance mixte.*

L'article 8 de la loi belge de 1889 est ainsi conçu : « La Caisse générale d'épargne et de retraite est autorisée à traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie, ayant pour but de garantir le remboursement à une échéance déterminée, — ou à la mort, si elle survient avant cette échéance, — des prêts consentis pour la construction ou l'achat d'une habitation ».

Le premier effet de l'intervention législative en cette matière a été d'autoriser une caisse d'Etat à entreprendre des opérations d'assurances qui, jusque-là dépassaient ses pouvoirs. Le Conseil général de cette caisse a dû, en conséquence, organiser un service annexe avec sa comptabilité spéciale, et réglementer les conditions générales et le tarif des opérations d'assurances, Ce tarif tient compte : 1° de l'intérêt composé à 3 0/0 ;

2° des chances de mortalité calculées d'après la table dite *English Life Table*, n° 2 (Males) publiée par William Fare en 1864 ; 3° d'un chargement de 3 0/0.

Mais en quoi consiste cette assurance mixte ?

L'assurance temporaire, telle qu'elle existe en France d'après la loi de 1894, ne garantit le paiement des prêts consentis à l'assuré que pour le cas de mort.

L'assurance mixte garantit, dans tous les cas, le remboursement intégral des avances ou du prix de la maison à une échéance déterminée qui peut se trouver atteinte avant le décès de l'occupant. La vieillesse de l'ouvrier est ainsi assurée. Il est bien entendu que, de toute façon, son décès survenant avant l'échéance déterminée rend immédiatement exigible la somme qui fait l'objet de l'assurance.

La loi belge en organisant l'assurance mixte suppose 3 contractants : l'assureur qui sera généralement la Caisse générale d'épargne et de retraite ; l'assuré qui est l'ouvrier constructeur ou acquéreur ; le bénéficiaire qui est la société de construction ou de crédit.

Mais la Caisse générale d'épargne et de retraite ayant été autorisée par l'article 5 de la loi à consentir elle-même des prêts en faveur des constructeurs d'habitations ouvrières et usant largement de cette faculté, il s'ensuit que souvent elle sera l'assureur de ses propres avances.

Souvent même, elle fera de l'assurance la condition même de ses avances aux sociétés de construction.

Cette combinaison de prêt et de l'assurance est avantageuse à la fois pour la compagnie qui trouve un bon placement et développe sa clientèle d'assurés, et pour l'emprunteur qui profite de l'économie et de la simplification résultant de la réunion de deux qualités d'assureur et de prêteur dans les mêmes mains.

Il est donc permis de regretter qu'à la suite du rapport de M. Diancourt au Sénat, le législateur français se soit décidé à repousser ce système pour lui préférer celui de l'assurance temporaire en cas de décès, seul mode d'assurance permis par l'article 7 de la loi de 1894 à la caisse d'assurances instituée chez nous par la loi du 11 juillet 1868.

La loi belge du 9 août 1889 est muette sur la transmission héréditaire des petites habitations. Après avoir introduit de nombreuses et audacieuses innovations au profit de la maison ouvrière, elle semble n'avoir pas osé aller plus loin, et elle s'est arrêtée à moitié chemin, laissant au législateur de l'avenir, le soin d'aborder cette importante matière.

Ce travail a été repris deux ans plus tard par un certain nombre de députés, et a donné naissance au projet Van der Bruggen. Cette proposition, présentée le 31 janvier 1893 sous le titre de « Modifications apportées au régime successoral des petits héritages », fut l'objet d'un rapport favorable ; mais le renouvellement de la législature empêcha son adoption.

Le projet Van der Bruggen, évidemment inspiré de

notre loi de 1894, article 8, prévoit, comme elle, le maintien de l'indivision sur la demande d'un des intéressés, et l'attribution sur estimation de la maison au profit du conjoint survivant ou de l'un des héritiers. Mais la maison, au lieu d'être estimée, comme en France, par les comités locaux des habitations à bon marché et en leur absence par un expert, le sera par le juge de paix qui pourra, à cet effet, nommer un ou plusieurs experts.

Le projet belge contient deux dispositions nouvelles qu'il serait, à notre avis, très désirable d'introduire en France : Il autorise les parents à donner à un ou plusieurs de leurs enfants la moitié de l'actif immobilier. Il donne, en outre, au conjoint survivant l'entier usufruit de la part de communauté qui revient aux héritiers de l'époux prédécédé.

Ces dispositions qu'on aurait grande difficulté à faire admettre pour le droit commun des successions, se comprennent parfaitement, et s'imposent presque lorsqu'il s'agit des petits héritages.

Une idée est actuellement en travail, et commence à se faire jour dans les législations, aussi bien que dans les écrits des théoriciens : c'est qu'il n'est pas juste de soumettre au même régime la succession opulente composée de biens-fonds et de valeurs les plus variées et les plus disparates, et la succession qui ne comprend qu'un simple lopin de terre.

Dans le premier cas, en effet, la règle du partage égal

n'empêchera pas les héritiers de toucher chacun, sinon une petite fortune, du moins une somme d'une certaine importance, et la quotité disponible sera toujours assez forte pour permettre au père de famille d'assurer l'existence d'une épouse aimée ou d'un enfant dont il voudra récompenser les bons services.

Or qu'arrive-t-il sous le régime du Code civil ! C'est que cette faculté précieuse, si conforme aux sentiments les plus élevés du cœur et au bien-être du corps social tout entier, se trouve absolument enlevée au possesseur du petit et même du moyen héritage. À sa mort, son bien se divisera entre un certain nombre d'héritiers que cette modeste acquisition ne fera pas sortir de la misère. Quant à la quotité dont le défunt pouvait disposer par testament, elle sera presque toujours insuffisante à assurer même le pain quotidien à son conjoint.

Dans le cas où un ouvrier décède, ne laissant comme valeur digne d'être comptée que sa petite maison, l'attribution pourra en avoir lieu soit sur la volonté du *de cujus*, soit sur la demande de l'un des héritiers, mais ce sera à charge pour l'attributaire de payer des soultes. Comment, si l'époux survivant déclaré attributaire est âgé et dans l'impossibilité de gagner sa vie, pourra-t-il se libérer ? S'il emprunte comment remboursera-t-il le prêteur ?

Il est vrai que la loi de 1891, prenant en considération la situation souvent très malheureuse du conjoint survivant, a remédié pour partie à cet inconvénient.

Mais, en présence d'enfants, le droit d'usufruit du conjoint survivant, déterminé par cette loi, n'est jamais que de $1/2$ sur les biens de la communauté auxquels il ne succède pas en pleine propriété.

En attendant une organisation nouvelle des successions dans le sens d'une liberté presque absolue de tester accordée au possesseur d'un petit héritage, nous souhaitons vivement qu'on introduise en France, au profit de la maison ouvrière, une disposition semblable à celle du projet Van der Bruggen, d'après laquelle, à moins de déclaration contraire de la part du défunt, le conjoint survivant a un droit d'usufruit sur la part de la maison revenant aux héritiers du conjoint prédécédé. De cette façon le conjoint survivant auquel (comme c'est la règle générale dans les ménages ouvriers) sa situation précaire ne permet de payer aucune soulte, pourrait néanmoins continuer à habiter le foyer domestique.

CONCLUSION

La loi du 30 novembre 1894 n'est, à notre avis, qu'une préface et un acheminement.

Elle présente, comme tout travail humain, des imperfections et des lacunes.

Tout son effort semble avoir porté sur des innovations successorales, excellentes d'ailleurs, et qui suffiraient à sauver le législateur de 1894 du reproche d'avoir fait œuvre vaine. Mais nous avons vu que, sur d'autres points, le législateur de 1894 s'est montré d'une timidité qui nous fait désirer l'adoption d'une nouvelle série de mesures en faveur des habitations ouvrières. Un fait que les rapports officiels ont constaté avec regret est le petit nombre des sociétés de construction qui se sont créées dans notre pays depuis la promulgation de la loi du 30 novembre 1894. Tandis qu'en Belgique, ces sociétés prenaient un si rapide essor, et dépassaient, en quelques années, la centaine ; chez nous, 33 seule-

ment figuraient sur le tableau publié en mars 1897 par la Société française des habitations à bon marché.

La principale cause de cette déception des promoteurs de la loi du 30 novembre 1894, est assurément celle-ci : on n'a pas ouvert assez largement les sources du crédit aux sociétés d'habitations à bon marché. Obligées de recourir à l'épargne locale, après avoir vainement frappé à la porte des administrateurs d'hospices, trop pauvres, ou des directeurs de caisse d'épargne, timorés, ces sociétés sont souvent condamnées à végéter, sans pouvoir réaliser l'œuvre pour laquelle elles s'étaient fondées, et qui ne pouvait réussir complètement qu'avec un capital assez considérable.

Nous voudrions voir adopter une disposition autorisant, obligeant même, nos grandes caisses publiques : la caisse des dépôts et consignations, la caisse nationale des retraites, la caisse d'assurances en cas de décès, à employer une partie plus étendue de leurs fonds disponibles en prêts hypothécaires pour la construction des maisons ouvrières.

La loi de 1894 n'a pas prévu ce type de société de construction, très pratique pourtant, comme on a pu s'en convaincre par l'exemple de la *Ruche Roubaisienne*, où l'initiative ouvrière, représentée par les administrateurs et les membres d'une coopérative, puise sa force et trouve son complément naturel dans le concours pécuniaire du patronat. Dans ces sociétés, les obligations jouent un rôle dont on comprend facilement l'import-

tance. Pourquoi, dès lors, la loi qui exempte de l'impôt sur le revenu les actions des sociétés de construction, ne ferait-elle pas bénéficier de la même faveur les obligations émises par ces sociétés ?

N'y aurait-il pas lieu aussi de prévoir le cas où une société *anonyme* de construction achète des terrains pour les revendre par petites parcelles aux acquéreurs d'une maison à bon marché ? Il y a là deux ventes successives, pour lesquelles le fisc prélève actuellement deux droits de mutation, parfois à quelques mois d'intervalle. Nous ne croyons pas émettre une prétention excessive en demandant la suppression de l'un de ces deux droits.

Enfin, si la partie du projet Bozérien qui organise la représentation des obligataires, pouvait être reprise devant le Parlement, et être adoptée comme complément à la loi fragmentaire de 1893 sur les sociétés, nos sociétés de construction y trouveraient définis légalement les droits de ce *Comité des obligataires de contrôle* dont nous avons étudié, dans notre seconde partie, la raison d'être et la grande utilité pratique.

Tels sont les desiderata que l'étude de la loi du 30 novembre 1894 et l'observation attentive d'une de ses applications récentes, nous amènent à formuler en terminant.

Le rêve du poète, l'idéal du philanthrope et de l'homme d'Etat : *rendre l'ouvrier propriétaire de son foyer*, s'incarnera, grâce au travail persévérant de la législation, dans un moins lointain avenir.

Cette accession du prolétariat à la propriété de demeures salubres et à bon marché devenant un fait accompli, sera véritablement, suivant l'expression du socialiste allemand Engels qui cachait mal le dépit sous l'ironie, la *solution bourgeoise de la question sociale*.

Vu :

Le Président de la thèse,
GLASSON.

Vu :

Le Doyen,
GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

ANNEXES

LOI DU 30 NOVEMBRE 1894 RELATIVE AUX HABITATIONS A BON MARCHÉ

ARTICLE PREMIER. — Il pourra être établi dans chaque département un ou plusieurs comités des habitations à bon marché.

Ces comités ont pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des sociétés, en vue de les louer ou de les vendre à échéance fixe ou par paiements fractionnés à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel.

ART. 2. — Ces comités peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par l'article 919 du Code civil pour les établissements d'utilité publique.

Toutefois, ils ne peuvent posséder d'autres immeubles que celui qui est nécessaire à leurs réunions.

Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires, et plus généralement employer les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché.

Dans le cas où ces comités cesseraient d'exister, leur actif après liquidation pourra être dévolu, sur avis du Conseil supérieur institué à l'article 14 ci-après, aux sociétés de construction des habitations à bon marché, aux associations de prévoyance et aux bureaux de bienfaisance de la circonscription.

ART. 3. — Les frais de local et de bureau, l'allocation au secré-

taire du comité et les jetons de présence qui pourront être alloués à titre d'indemnité de déplacement, aux membres des comités, n'habitant pas la localité où se tiendraient les réunions, pourront être mis par le Conseil général à la charge du budget départemental.

ART. 4. — Ces comités sont institués par décret du Président de la République, après avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le même décret détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres, dans la limite de neuf au moins et de douze au plus.

Le tiers des membres du comité est nommé par le Conseil général, qui le choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des chambres de commerce ou des chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité.

Les deux autres tiers sont nommés par le préfet : l'un parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; l'autre parmi les membres des Sociétés de construction d'habitations à bon marché, des Sociétés mutuelles de prévoyance et d'épargne et des syndicats professionnels constitués conformément à la loi.

Ces comités ainsi constitués font leur règlement qui est soumis à l'approbation du préfet. Ils désignent leur président et leur secrétaire. Ce dernier peut être pris en dehors du comité.

Ces comités sont nommés pour trois ans.

Leur mandat peut être renouvelé.

ART. 5. — Les avantages concédés par la présente loi s'appliquent exclusivement :

En ce qui concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les personnes visées à l'article 1^{er}, ou construites par elles, aux immeubles dont le revenu net imposable à la contribution foncière, déterminé conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1890, ne dépasse pas de plus d'un dixième :

Dans les communes au-dessous de 1.000 habitants.	Fr.	90	»
De 1.001 à 5.000 habitants		150	»
De 5.001 à 30.000 habitants		170	»
De 30.001 à 200.000 habitants et dans celles qui sont situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris.		220	»
Dans les communes de 200.001 habitants et au-dessus.		300	»
A Paris		375	»

En ce qui a trait aux maisons individuelles ou collectives destinées à être louées, à celles dont le revenu net imposable, pour leur intégralité ou pour chacun des logements les composant et destinés à être loués séparément, ne comporte pas un chiffre supérieur à ceux qui sont indiqués ci-dessus pour chaque catégorie de communes (1).

ART. 6. — Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder un cinquième, à la construction de maisons à bon marché, dans les limites de leurs circonscriptions charitables, ainsi qu'en prêts hypothécaires aux sociétés de construction de maisons à bon marché et aux Sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat ou la construction de ces maisons et en obligations de ces Sociétés.

La Caisse des dépôts et consignations est autorisée à employer, jusqu'à concurrence du cinquième, la réserve provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne qu'elle a constituée, en obligations négociables des Sociétés de construction et de crédit indiquées au paragraphe précédent.

ART. 7. — La Caisse d'assurances en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à passer avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement des annuités restant à échoir.

Le chiffre maximum du capital assuré ne pourra dépasser la somme déduite du taux de capitalisation de 4,27 0/0, appliqué au revenu net énoncé à l'article 5.

Tout signataire d'une proposition d'assurance faite dans les conditions du paragraphe 1^{er} du présent article devra répondre aux questions et se soumettre aux conditions qui seront prescrites par les polices. En cas de rejet de la proposition, la décision ne devra pas être motivée. L'assurance produira son effet dès la signature de la police, nonobstant toute clause contraire.

(1) Voir l'article 50 du règlement d'administration publique et l'article 2 de la loi du 31 mars 1896.

La somme assurée sera, dans le cas du présent article, cessible en totalité dans les conditions fixées par la police.

La durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de prime après l'âge de soixante-cinq ans.

ART. 8. — Lorsqu'une maison individuelle, construite dans les conditions édictées par la présente loi, figure dans une succession (1), et que cette maison est occupée, au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint, ou l'un de ses enfants, il est dérogé aux dispositions du Code civil, ainsi qu'il est dit ci-après :

1^o Si le défunt laisse des descendants, l'indivision peut être maintenue, à la demande du conjoint ou de l'un de ses enfants, pendant cinq années à partir du décès.

Dans le cas où il se trouverait des mineurs parmi les descendants, l'indivision pourra être continuée pendant cinq années à partir de la majorité de l'aîné des mineurs, sans que sa durée totale puisse, à moins d'un consentement unanime, excéder dix ans.

Si le défunt ne laisse pas de descendants, l'indivision pourra être maintenue pendant cinq ans, à compter du décès, à la demande et en faveur de l'époux survivant, s'il en est copropriétaire au moins pour moitié et s'il habite la maison au moment du décès.

Dans ces divers cas, le maintien de l'indivision est prononcé par le juge de paix, après avis du conseil de famille.

2^o Chacun des héritiers et le conjoint survivant, s'il a un droit de copropriété, a la faculté de reprendre la maison, sur estimation. Lorsque plusieurs intéressés veulent user de cette faculté, la préférence est accordée d'abord à celui que le défunt a désigné, puis à l'époux s'il est copropriétaire pour moitié au moins. Toutes choses égales, la majorité des intéressés décide. A défaut de majorité, il est procédé par voie de tirage au sort. — S'il y a contestation sur l'estimation de la maison, cette estimation est faite par le comité des habitations à bon marché et homologuée par le juge de paix. — Si l'attribution de la maison doit être faite par la ma-

(1) Quelle que soit d'ailleurs son origine, ou l'époque de la construction. Voir l'article 3 de la loi du 31 mars 1896.

jorité ou par le sort, les intéressés y procèdent sous la présidence du juge de paix, qui dresse procès-verbal des opérations.

ART. 9. — Sont affranchies des contributions foncières et des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues, et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes pourvu qu'elles réunissent les conditions exigées par les articles 1 et 5.

Cette exemption sera annuelle et d'une durée de cinq années à partir de l'achèvement de la maison. Elle cesserait de plein droit si, par suite de transformations ou d'agrandissements, l'immeuble perdait le caractère d'une habitation à bon marché et acquérait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal.

Pour être admis à jouir du bénéfice de la présente loi, on devra produire, dans les formes et les délais fixés par l'article 9, § 3, de la loi du 8 août 1890 (1), une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharge ou réductions de contributions directes. Cette demande pourra être formulée dans la déclaration exigée, par le même article de ladite loi, de tout propriétaire ayant l'intention d'élever une construction passible de l'impôt foncier.

Les parties des bâtiments dont il est question au présent article destinées à l'habitation personnelle donneront lieu, conformément à l'article 2 de la loi du 4 août 1844, à l'augmentation du contingent départemental dans la contribution personnelle-mobilière, à raison du vingtième de leur valeur locative réelle, à dater de la troisième année de l'achèvement des bâtiments, comme si ces bâtiments ne jouissaient que de l'immunité ordinaire de l'impôt foncier accordée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII aux maisons nouvellement construites ou reconstruites (2).

(1) **Loi du 8 août 1890, article 9, § 3.** — Pour jouir de l'exemption temporaire spécifiée, le propriétaire devra faire à la mairie de la commune où sera élevé le bâtiment passible de la contribution, et dans les quatre mois à partir de l'ouverture des travaux, une déclaration indiquant la nature du bâtiment, sa destination et la désignation, d'après les documents cadastraux, du terrain sur lequel il doit être construit. — V. aussi l'art. 53 du *Règlement* du 2 septembre 1895 : *infra*, p. 22.

(2) **Loi du 3 frimaire an VII, article 88.** — Les maisons, les fabriques et manufactures, forges, moulins et autres usines nouvel-

Sont exemptées de la taxe par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849, dans les termes de la loi du 29 décembre 1875, les Sociétés, quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons auxquelles s'applique la présente loi (1).

La taxe continuera à être perçue pour les maisons exploitées par la Société ou mises en location par elle.

ART. 10. — Les actes constatant la vente de maisons individuelles à bon marché, construites par les bureaux de bienfaisance, hospices ou hôpitaux, les sociétés de construction, ou par des particuliers, soit avec leurs propres ressources, soit avec le concours des sociétés de crédit mentionnées aux articles 6 et 11, sont soumis aux droits de mutation établis par les lois en vigueur.

Toutefois, lorsque le prix aura été stipulé payable par annuités, la perception de ce droit pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales, sans que le nombre de ces fractions puisse excéder celui des annuités prévues au contrat ni être supérieur à cinq. Il sera justifié de la qualité de l'acquéreur

lement construites, ne seront soumis à la contribution foncière que la troisième année après leur construction. Le terrain qu'ils enlèvent à la culture continuera d'être cotisé jusqu'alors comme il l'était avant.

Il en sera de même pour tous autres édifices nouvellement construits et reconstruits : le terrain seul sera cotisé pendant les deux premières années.

(1) **Loi du 20 février 1849, article 1^{er}.** — Il sera établi, à partir du 1^{er} janvier 1849, sur les bâtiments immeubles passibles de la contribution foncière, appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, Sociétés anonymes et tous établissements publics légalement autorisés, une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès. Cette taxe sera calculée à raison de soixante deux centimes et demi pour franc du principal de la contribution foncière.

Loi du 29 décembre 1875, article unique. — Sont exemptées à partir du 1^{er} janvier 1876, de la taxe établie par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849 : les Sociétés anonymes ayant pour objet exclusif l'achat et la vente d'immeubles. Néanmoins, la taxe continuera d'être perçue pour les immeubles exploités par la Société ou qui ne sont pas destinés à être vendus.

par un certificat du maire de sa résidence. Il sera également justifié par un certificat du maire de la commune de la situation que l'immeuble a été reconnu exempt de l'impôt foncier par application des articles 5 et 9, ou que, tout au moins, une demande d'exemption a été formée dans les conditions prévues par ces articles. Ces deux certificats seront délivrés sans frais, chacun en double original, dont l'un sera annexé au contrat de vente, et l'autre déposé au bureau de l'enregistrement, lors de l'accomplissement de la formalité.

Le paiement de la première fraction du droit aura lieu au moment où le contrat sera enregistré ; les autres fractions seront exigibles d'année en année et seront acquittées dans le trimestre qui suivra l'échéance de chaque année, de manière que la totalité du droit soit acquittée dans l'espace de quatre ans et trois mois au maximum à partir du jour de l'enregistrement du contrat.

Si la demande d'exemption d'impôt foncier qui a motivé le fonctionnement de la perception vient à être définitivement rejetée, les droits non encore acquittés seront immédiatement recouvrés.

Dans le cas où, par anticipation, l'acquéreur se libérerait entièrement du prix avant le paiement intégral du droit, la portion restant due deviendrait exigible dans les trois mois du règlement définitif. Les droits seront dus solidairement par l'acquéreur et par le vendeur.

L'enregistrement des actes visés au présent article sera effectué dans les délais fixés et, le cas échéant, sous les peines édictées par les lois en vigueur. Tout retard dans le paiement de la seconde fraction ou des fractions subséquentes des droits rendra immédiatement exigible la totalité des sommes restant dues au Trésor. Si la vente est résolue avant le paiement complet des droits, les termes acquittés ou échus depuis plus de trois mois demeureront acquis au Trésor ; les autres tomberont en non-valeurs.

La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donnera ouverture qu'au droit fixe de 3 francs.

ART. 11. — Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes, ou à créer, telles qu'elles sont définies dans la présente loi, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 68, § 3, n° 4, de la loi du

22 frimaire an VII (1). Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont dispensés du timbre. Toutefois, ces sociétés restent soumises aux droits de timbre pour leurs titres d'actions et obligations, ainsi qu'au droit de timbre-quittance établi par l'article 18 de la loi du 23 août 1871 (2).

Ces sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts, approuvés par le ministre compétent, sur l'avis du conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes à un chiffre maximum (3).

ART. 12. — L'abonnement au timbre souscrit pour leurs actions par ces sociétés ne subira aucune réduction, quelle que soit la diminution du capital social ; mais, en cas d'émissions nouvelles, les droits de timbre resteront les mêmes tant que le capital social précédemment soumis à l'abonnement ne sera pas dépassé.

ART. 13. — Les mêmes sociétés sont dispensées de toute pa-

(1) **Loi du 22 frimaire an VII, article 68.** — Les actes compris sous cet article seront enregistrés et les droits payés ainsi qu'il suit, savoir : § 3. — Actes sujets à un droit fixe de trois francs... n° 4 : les actes de sociétés qui ne portent ni obligations, ni libération, ni transmission de biens, meubles ou immeubles, entre les associés ou autres personnes. Et les actes de dissolution qui sont dans le même cas.

(2) **Loi du 23 août 1871, article 18.** — A partir du 1^{er} décembre 1871 sont soumis à un droit de timbre de dix centimes :

1^o Les quittances ou acquits donnés au pied des factures et mémoires, les quittances pures et simples, reçus ou décharges de sommes, titres, valeurs ou objets et généralement tous les titres de quelque nature qu'ils soient, signés ou non signés, qui emportaient libération, reçu ou décharge ;

2^o Les chèques, tels qu'ils sont définis par la loi du 14 juin 1863 dont l'article 7 est et demeure abrogé.

Le droit est dû pour chaque acte, reçu, décharge ou quittance ; il peut être acquitté par l'apposition d'un timbre mobile, à l'exception, toutefois, du droit sur les chèques, lesquels ne peuvent être remis à celui qui doit en faire usage sans qu'ils aient été préalablement revêtus de l'empreinte du timbre à l'extraordinaire.

Le droit de timbre de dix centimes n'est applicable qu'aux actes faits sous signatures privées et ne contenant pas de dispositions autres que celles spécifiées au présent article.

(3) Voir le règlement d'administration publique article 9 et l'article 1 de la loi du 31 mars 1896.

tente. Elles sont également exonérées de l'impôt sur le revenu attribué aux actions et aux parts d'intérêt, à la condition que les statuts imposent pour ces titres la forme nominative, mais seulement pour les associés dont le capital versé, constaté par le dernier inventaire, ne dépassera pas 2.000 francs.

Les Sociétés actuellement existantes jouiront, au même titre que celles qui se fonderont après la promulgation de la loi, de cette dispense et des autres faveurs ou immunités qu'elle concède, à la condition de modifier leurs statuts, le cas échéant, conformément à ses prescriptions.

ART. 14. — Il sera constitué auprès du ministre du Commerce et de l'Industrie un Conseil supérieur des habitations à bon marché auquel devront être soumis tous les règlements à faire en vertu de la présente loi, et d'une façon générale toutes les questions concernant les logements économiques.

Les comités locaux lui adresseront chaque année, dans le courant de janvier, un rapport détaillé sur leurs travaux. Le Conseil supérieur en donnera le résumé, avec ses observations, dans un rapport d'ensemble adressé au Président de la République.

ART. 15. — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'application des dispositions qui précèdent, et notamment : 1^o l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des habitations à bon marché et des comités locaux ; 2^o les dispositions que devront contenir les statuts des Sociétés de construction de crédit, pour que ces Sociétés puissent bénéficier des faveurs de la loi ; 3^o les conditions dans lesquelles la Caisse d'assurances en cas de décès pourra organiser des assurances temporaires ; 4^o la procédure à suivre pour l'application de l'article 8.

ART. 16. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

Fait à Paris, le 30 novembre 1894.

CASIMIR-PÉRIER.

Par le Président de la République :

*Le Ministre du Commerce, de l'Industrie,
des Postes et des Télégraphes,*

V. LOURTIES.

*Le Ministre des Finances,
POINCARÉ.*

LOI DU 31 MARS 1896
MODIFIANT L'ARTICLE 11 ET COMPLÉTANT L'ARTICLE 5
DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894
SUR LES HABITATIONS A BON MARCHÉ

ARTICLE PREMIER. — Le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi du 30 novembre 1894 est modifié ainsi qu'il suit :

« Ces Sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts approuvés par le ministre compétent, sur l'avis du Conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes annuels à un chiffre maximum. »

ART. 2. — Pour la détermination des revenus qui servent à l'application de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894, ne seront pas comprises dans la valeur locative des immeubles les charges de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie dont le propriétaire fait l'avance et qu'il recouvre en les mettant, par le bail, au compte du locataire.

ART. 3. — Les dispositions de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894 sont applicables à toute maison, quelle que soit la date de sa construction, dont le revenu net imposable à la contribution foncière n'excède pas les limites fixées par l'article 5 de ladite loi.

FÉLIX FAURE.

Par le Président de la République :

*Le Ministre du Commerce, de l'Industrie,
des Postes et des Télégraphes,*

G. MESUREUR.

*Le Ministre des Finances,
P. DOUMER.*

LOI DU 20 JUILLET 1895 RELATIVE
AUX CAISSES D'ÉPARGNE

Un seul article concerne les habitations à bon marché, il est ainsi conçu :

ART. 10. — Les caisses d'épargne sont autorisées à employer leur fortune personnelle :

- 1^o En valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ;
- 2^o En obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce ;
- 3^o En obligations foncières et communales du Crédit Foncier ;
- 4^o En acquisition ou construction des immeubles nécessaires à l'installation de leurs services.

Elles pourront, en outre, employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune :

En valeurs locales énumérées ci-dessous, à la condition que ces valeurs émanent d'institutions existant dans le département où les caisses fonctionnent : bons de Mont-de-Piété ou d'autres établissements reconnus d'utilité publique ; prêts aux Sociétés coopératives de crédit ou à la garantie d'opérations d'escompte de ces Sociétés ; *acquisition ou construction d'habitations à bon marché ; prêts hypothécaires aux Sociétés de construction de ces habitations ou aux Sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et en obligations de ces Sociétés.*

Les caisses d'épargne seront tenues, dans les cas prévus par le paragraphe précédent, d'adresser au Ministre du Commerce, chaque année, dans la première quinzaine de février, l'état des opérations de l'année précédente. Le ministre pourra toujours, sur l'avis de la Commission supérieure, suspendre l'exercice de ce mode d'emploi.

Lorsque le fonds de réserve et de garantie représentera au mi-

nimum deux pour cent (2 p. 100) des dépôts, un cinquième du boni annuel pourra être employé à l'augmentation du taux d'intérêts servi aux porteurs des livrets sur lesquels le mouvement des retraits et des dépôts, y compris le solde antérieur, n'aura pas dépassé la somme de cinq cents francs (500 fr.) pendant le courant de l'année.

TABLE DES MATIERES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	IX
INTRODUCTION	1
 Gravité de la situation à laquelle les lois sur les habitations ouvrières doivent remédier. — Ses causes. — La question est d'actualité dans la plupart des grands Etats modernes.	
Origines de la question en France. — Eveil de la conscience publique au milieu de ce siècle. — Premières mesures législatives.	
La loi de 1850 sur les logements insalubres. — Causes de son ineffi- cacité.	
L'état actuel de la question des logements ouvriers. — Les cours ou- vrières. — Quelques statistiques.	
La loi du 30 novembre 1894. — Son élaboration. — Travaux prépara- toires.	
Plan de notre étude.	

PREMIÈRE PARTIE. *La loi du 30 novembre 1894.* 19

TITRE I^{er}

Conditions requises pour qu'une construction puisse être considérée comme habitation à bon marché aux termes de la loi du 30 novem- bre 1894	21
--	----

TITRE II

Construction des habitations à bon marché	29
---	----

CHAPITRE I.— Institutions créées par le législateur pour encourager la construction des habita- tions à bon marché	29
---	-----------

SECTION I. — Composition et formation des Comités des habita- tions à bon marché.	30
--	-----------

SECTION II. — Attributions et ressources des Comités locaux des habitations à bon marché.	36
SECTION III. — Conseil supérieur des habitations à bon marché.	44
CHAPITRE II. — Personnes physiques ou morales qui peuvent entreprendre la construction.	47
SECTION I. — Intervention des simples particuliers dans la construction des habitations à bon marché	56
SECTION II. — Intervention des personnes morales.	59
CHAPITRE III. — Facilités de prêt données aux constructeurs (Caisse des dépôts et consignations, Caisse d'épargne, Hospices, etc.).	69
CHAPITRE IV. — Règles techniques à suivre pour la construction des habitations à bon marché	74
TITRE III	
Régime applicable aux habitations à bon marché construites.	81
CHAPITRE I. — De l'acquisition de la propriété de la construction à bon marché par l'occupant.	81
SECTION I. — La propriété doit-elle être transférée à l'occupant ?	81
SECTION II. — A quel moment la propriété doit-elle être transférée ?	86
CHAPITRE II. — De la transmission héréditaire des habitations à bon marché.	98
SECTION PRÉLIMINAIRE. — A quelles maisons l'article 8 est applicable.	105
SECTION I. — Maintien de l'indivision	108
SECTION II. — Attribution sur estimation	121
SECTION III. — Procédure organisée par le décret du 21 septembre 1895 pour l'application de l'article 8.	133
SECTION IV. — Voies de recours contre les décisions du juge de paix.	138
CHAPITRE III. — Droit fiscal	142
DEUXIÈME PARTIE. — Application de la loi du 30 novembre 1894 dans une grande ville industrielle	151

TROISIÈME PARTIE. -- <i>Droit comparé</i>	191
Angleterre.	194
Allemagne.	199
Autriche.	206
Belgique.	211
CONCLUSION	229

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier.
